THE SOCIAL REALITIES OF POLICING.

ESSAYS IN LEGITIMATION THEORY

CANADIAN POLICE COLLEGE
COLLÈGE CANADIEN DE POLICE

Canada

84- 3948 /

THE SOCIAL REALITIES OF POLICING:

ESSAYS IN LEGITIMATION THEORY

BY

JOHN B. DOWLING

AND

VICTOR N. MACDONALD

WITH

MILES A. PROTTER

The Canadian Police College
A Canadian Police Service of
The Royal Canadian Mounted Police

NOTE: The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the Canadian Police College or any government department or agency.

The Canadian Police College

© Minister of Supply and Services Canada, 1983
Cat. No. JS66-4/1983E
ISBN 0-662-12866-4

FOREWORD

This work offers an original, evolutionary view of the policing concept in Canada. As such, it is less concerned with the explicit functions of police than with the currents in society which determine those functions and which define limits of authority. This approach goes beyond the easy notion of law enforcement as an aggregate of activities of officers and forces and fixes policing as a public institution embedded in society. The approach has the reality of recognizing that legal status and authority derived from law are but one facet of our society's construction of that institution. In short, an understanding of policing rests on an understanding of Canadian society in its development and processes, and in particular in its pluralism. This understanding, we have been slow to realize, is essential as much for the constable as for the chief.

The core concepts of this work are legitimacy and police ideology. To anticipate the authors, legitimacy implies a continuous process by which society reacts to an organization's activities, and through tolerance, criticism, or active support, defines the nature and limits of those activities. The processes of legitimacy include the social or public reins on organizational authority, power and freedom. This grant of varying measures of scope of action is changeable; changing through formal and informal means and exhibiting itself in the frequent operational and administrative decisions made in police forces. Thus, implications are direct and practical.

This concept of legitimacy, central to policing a democratic society, provides insights by which much of the inherent complexities and conflicts faced by police an be organized into useful perspectives.

The authors have taken their study further into the police milieu by defining police ideology (values, attitudes, beliefs and disposition to action) with its power or influence over individual and force actions. In police circles, such attitudes and beliefs are shared and taken for granted to a considerable degree. The function of ideology however, of defining for police how they carry out their police role and setting boundaries of action, also influences or directs the police response to a changing society and, often, brings them into conflict. The Canadian police ideology is, in general, a strong and positive guide to action and, for example, yields a comparatively corruption free, committed police service. But as noted, ideology is an imperfect influence and knowledge of this is, for example, one of the keys to managerial effectiveness.

The combination in this study of a double, complementary set of processes, those of legitimation and ideology, has then the utility, the practicality of a sound theoretical approach. Such is much needed by police and by scholars of the criminal justice system. Scholars in particular, will recognize that the approach taken is refreshingly free from the antagonisms of the "new criminology" while retaining that notion of conflict in a pluralist society.

M.A. Martin
Manager,
Research & Program
Development Branch

INTRODUCTION

These papers to which we gave the working title 'The Legitimacy Project' were funded by the Canadian Police College in Ottawa. The primary source of data were the police and other personnel of the Hamilton-Wentworth Regional Police which we visited during the summer of 1980. Our broad aim was to provide material that might contribute to the understanding of the management of Canadian municipal police forces.

It is important, we feel, and so it seems to senior research officials and police managers that we develop an explicitly Canadian view of policing. Canadian administration of justice has for a long time relied upon primarily British and U.S. scholarship, some of which has, of course, been of undoubted cross-cultural value but which also needs to be supplemented by an indigenous and distinctively Canadian scholarship. This is true both on the surface and at deeper levels. It must, for example, be trying when the republican terms of district attorney and so on have constantly to be translated by the Canadian reader into our equivalents; or when Canadians read, for example, of St. Louis, Boston and San Francisco and it is assumed that readers share the U.S. nationality of the author. But at a more profound level there are fundamental differences in the two other English-speaking cultures that primarily affect Canadian thought. Sovereignty in the British tradition is located in the Crown whereas in the United States it is located in the people. This fundamental difference as to the relationship of the individual to the state provides a problem for contemporary Canada. In the Canadian constitutional debate of 1979-81 we have seen these forces at play acting upon the emergence of the present constitutional structure of the Canadian nation.

Caught between the sovereignty of the state on the one hand and the rights of the individual on the other, Canadian social, political and legal thought needs to reconcile these two traditions. This can be done, the authors feel, in a revitalization of one of the oldest themes of political theory, that of legitimacy which may be uniquely capable of bringing the state and society into a relationship of mutual interaction.

This work seeks to explore and develop this concept as it seemed appropriate to the study of a Canadian police force. This paper is a successor to an earlier one[1] which distinguished between the concepts of command and management in police administration. In retrospect it could be said that this earlier paper largely served to question modes of police response to changing demands made on the public. It argued police policy and police analysis should become more self-conscious and 'managerial'. Legitimacy can be seen to be an assumed condition for using the ideas of the earlier paper and this paper can be seen as a development of the themes of that work. Our hope then is that these papers will inform our understanding of Canadian social institutions and police management.

The work followed a multiperson research strategy reflecting the interests of the three investigators resulting in three quite different research methodologies. Dowling's was the most theoretical and least methodically formal and an appendix of his primary method is included in Chapter 1. MacDonald's work was semi-structured and started with a fairly formal interview protocol and sample (copies of his instrument and details of the sample constitute an appendix to Chapter 2). Cooper's work was most formally designed. His was a structured sample and he used pre-tested instruments specifically designed to inform his cause maps. But in all of these, as so often, appearances belie reality: the less formal approaches, for example, sought documentary confirmation and intuitively followed a process of triangulation by which multiple sources were sought to establish confidence. And similarly in the case of more formal methods, having structured the interchange, investigators added to the formal rigor more informal methods of enquiry to follow up and sharpen issues of interest. The basic assumption was that policing was an open-ended process and that any research process that sought to capture aspects of its reality would have to have a similar openness of spirit. We have also taken the opportunity to invite our Research Assistant, Mr. Miles Protter, to tell us what we were doing.

During the editorial process it was decided to publish Cooper's work separately as to a large extent it stood on its own but reference is made to it here because it grew from the same field study and represents part of the totality of the research intervention and as such it played a significant part in the methodology of field research: Cooper's work essentially treated cognition and affect at a higher order of abstraction than a direct examination of legitimation processes, and while it is probably of general applicability to such phenomena, the risk of overstatement of his findings seemed to call for a cautious approach so as to avoid overintegration.

There is, however, we hope, unity of viewpoint in the work and this is perhaps less surprising when it is recognized that while each part is interpretive, all rest upon a solid empirical base, and from them one can construct a composite view of policing as it is determined by external forces, and by police interaction; put another way, by what the police do, how they cope with it, and how it affects them.

There is, as Kurt Lewin once wrote, nothing so practical as a good theory; there may be, as Keynes hinted, nothing so harmful as a bad one. This study should be read and judged in terms of such criteria; not whether the concepts and framework of thought outlined here are of immediate technical applicability, but rather in terms of the deeper question of whether the orientation developed here is helpful and possibly even necessary to the development of a mature understanding of the function of the police in Canadian society and the development of a democratic theory of policing.

Yet even if nothing is as practical as a good theory, we are nevertheless in the realm of the merely theoretical. Academic researchers are not policemen. They do not have the same vision, nor the same responsibilities as the police. Their function is different and the most they can do is to try to understand and to describe what police seem to do as it appears interesting and important to them. What is written here may be of interest to the police. It may be insightful. It may be provocative. It may be plain wrong. But one thing it is not -- it is not policy or command. The academic may comment and trust that it be seen as thoughtful rather than idle comment, but command it is not, except insofar as it commands individual attention and respect.

If this work is not command, nor is it program evaluation of the force we studied. We try in this work to be empirical, that is, to observe objectively, but we seek to apportion neither blame nor praise. We do not wish the reader to assume a critical posture to the force studied for this is neither exposé nor critique but, by the same token, nor do we present the data here as exemplary of model policing. We have sought objectively and an analysis of what is rather than what ought or ought not to be.

Readers are especially cautioned that each police force faces a unique community, so that what we hope to be generalizable here is not the specific data but the more general underlying analysis derived from it.

In the writing of this work, we have tended to keep the references to other's work at a fairly low level; in part for reasons of readability; more technical treatments of these ideas will be available from the authors.

On the question of authorship itself, the work is composite. While the authors bring a single perspective to the work, their contributions have to some extent been more complementary than strictly collaborative, thus Dowling's work tends towards the social theoretical end of the continuum, and MacDonald's more to the individual, professional focus. We both bring an essentially phenomenological perspective to social psychological phenomena and to institutional and professional behaviour and consider our cooperation most fortunate.

In short, the first chapter is by Dowling, the second by MacDonald, and the third collaborative. Protter's Appendix to the work was written primarily under Dowling's supervision.

The work, too, is as much interpretive as it is deductive. Where we cite specific data we hope it is clear, but we are in this work consciously drawing upon our thinking and experience beyond our specific research sources so as to contribute to a larger and, we hope, more significant level of discourse both about policing and organizations more generally.

Our thanks firstly to Gordon V. Torrance, Chief of Police, the Hamilton-Wentworth Regional Police, and to the women and men of that Force so many of whom cooperated so generously in the provision of data for this study. One person in particular was exceptionally helpful in understanding what must have been oursometimes intrusive ways of carrying on and we especially appreciate the help of Staff Superintendent Robert E. Hamilton. We are also most grateful to the research staff of the Canadian Police College, Ottawa, especially its director of research, Colonel M.A. Martin, and to Dr. Donald Loree, and Dr. Jerry Carpenter.

A number of people have read and commented upon earlier drafts of the work and on talks based upon it. We have benefited from the comments of colleagues at Queen's University, especially our colleagues on the project Professor William Cooper, and Professors Bryan M. Downie and William G. Scott who read early drafts of part of the manuscript, and Professor Hamish Taylor who advised on some statistical matters. The senior author is also grateful to four anonymous reviewers from the Administrative Sciences Association of Canada and the Academy of Management of the United States who offered constructive advice on an earlier draft of Chapter One. Many people helped us in the preparation of these papers and we would especially like to thank Linda Abbott, Rosemary Baird, Dawn Keill and Connie Raymond for their assistance.

John B. Dowling
Principal Investigator

Kingston
June 1982

REFERENCE:

1. Neave, Edwin M., William H. Cooper, V.N. MacDonald and Edward R. Peterson. Management Issues in Canadian Municipal Policing. Canadian Police College Journal, Vol. 4, 1980.

TABLE OF CONTENTS

		PAGE
Foreword		iii
Introduction		v
Acknowledgements		xi
I	Legitimation, Social Structure and Social Order	1
II	Ideology and Its Impact Upon Personal and Organizational Legitimation and Legitimacy	53
III	The Social Realities of Policing: The Interactive Helix of Legitimacy	107

ACKNOWLEDGEMENTS

Field researchers are critically dependent upon the cooperation and goodwill of those whom they seek to study and this is particularly true where many good reasons can be advanced for non-cooperation, as also where the research is of a fundamental and relatively unlimited kind. For these reasons we are mostly deeply indebted to Gordon V. Torrance, Chief of the Hamilton-Wentworth Regional Police, for his support of our project and for the opportunity to study the issue of legitimacy and legitimation within his organization. We must, of course, link his name with the many women and men of his force who devoted so many hours to this study. Without identifying our sources specifically we, nevertheless, wish to acknowledge our gratitude to them and their Chief.

We make one exception to this in the case of Staff Superintendent Robert E. Hamilton who acted as our liaison with the force and whose understanding and commitment to the project was most generous.

In addition, we are grateful to those in the civil rights community, the labour and women's movements, and to many other officials from the region who contributed to our work. We are, too, grateful to the wide diversity of citizens who responded to our enquiries.

The work was sponsored by the Canadian Police College of Ottawa and their assistance in all phases of the work has been much appreciated.

In particular, we wish to thank Maurice A. Martin, Director of Research and Program Development, whose sensitivity to the issues discussed here has been a constant source of encouragement and to Dr. Donald Loree, whose sociological insights have been particularly valuable. Many people have commented on parts of this work at various stages of its completion and we wish to thank our Queen's colleagues, Professors Bryan Downie and William Scott, for their comments on early drafts, and Professor Hamish Taylor for some statistical advice. We are also grateful for the constructive anonymous criticisms of the reviewers of the Administrative Sciences Association of Canada and the Academy of Management.

Two students at Queen's University School of Business made contributions as Research Assistants; Miles A. Protter was an excellent colleague in preparatory and field stages of the study, and Janet A. Smith was most helpful in subsequent bibliographical tasks. For assistance in the preparation of manuscripts we are indebeted to Linda Abbot, Rosemary Baird, Dawn Kiell and Connie Raymond, especially for their understanding of our frequent incapacity to work except under the pressure of deadlines.

John B. Dowling
Victor N. MacDonald
Kingston, 1982

CHAPTER I
LEGITIMATION, SOCIAL STRUCTURE AND SOCIAL ORDER

JOHN B. DOWLING

OVERVIEW

In this chapter we argue that not only is legitimacy important to individuals, organizations, institutions and societies but that some have the function of legitimating the behavior of these entities. This legitimacy of legitimating institutions presents a higher-order problem, which derives from the fact that the legitimating function presupposes a legitimacy which is threatened by its very exercise. Because of this the legitimation of legitimating entities is relatively more implicit.

INTRODUCTION

This initial chapter examines legitimacy and legitimation in the context of police management. By legitimacy we mean a quality of congruence between acts and social values and by legitimation we mean those social processes by which legitimacy is established. The concept of legitimacy is an old and important one in social theory. Problems of sovereignty, the nature of authority, of political allegiance, and of revolution all hinge on legitimacy. It comes to the fore particularly in times of social protest and political change. As to its importance Boulding[1] has written, "Once you have lost legitimacy, you have lost everything." Because of the pervasive nature of its application and its importance to social order, legitimacy has become in the past decade one of the most pressing concerns of social thinkers. The problem of the continuity of the political order has been supplemented by a concern with the legitimacy of specific organizations within society so that the concept of organizational legitimacy is added to that of political legitimacy. If political legitimacy is a relationship of the central political institutions to their constituencies, organizational legitimacy refers to the "congruence between the values associated with the organization and the values of its environment"[2]. This concept of organizational legitimacy has received considerable scholarly attention[3] as an important new concept for organizational and social analysis.

Another major trend in thinking about legitimacy has been to focus attention upon legitimation as a social process. If political institutions and organizations generally (and, as we shall argue, every level of the social process including single individuals) are subject to an evaluation of their legitimacy, how is this process actually carried out? An important start in providing an answer to this question, and a crucial insight into fundamental social processes, was provided in Berger and Luckmann's

Social Construction of Reality[4]. For Berger and Luckmann society is a social product made, maintained and changed by actors continually making up a society out of chaos. Social reality, while 'real', is constructed, one might say made up by people. This thought, revolutionary in its call to freedom, is perhaps the most dangerous yet democratic idea from social conscience in a generation. At the heart of this socially-constructed reality are 'experts in legitimation'. The social order is the human product of specific experts in the construction of legitimacy: among them lawmakers, priests, scientists, editors, painters, writers and, our concern here, police. All contribute to the construction of our society: here a hero, there a villain; here influence, there none; here a prestigious occupation, there a shameful one.

The importance of this perspective is its focus upon the society-making function. And, of course, implicit in this is not merely how it is done but the extent to which it reflects the common good. These two trends, the extension of concerns about the legitimacy of social entities and interest in the processes by which legitimacy in society is created, have, then, placed legitimacy and legitimation at the heart of contemporary social analysis. It has been called "the toughest concept in political science, one of the great unanalyzed concepts" (Zald in Epstein and Votaw[3]).

In an earlier work[5] the legitimation of a much criticised private organization was examined. Three processes were observed. Firstly the organization was structured so that the more legitimate activities were collected together and publicised, while those criticised were separated out and largely hidden. The public half of the bifurcated organization could then claim legitimacy. Related to this process was the second one in which three stages of operation could be seen to occur: a presentation of the organization in terms of the then dominant values; a determined attempt to change those values so as to provide legitimacy for the actual operations engaged in; and then the emergence of the 'original' organization under the protection of the new legitimating code. A third process was the co-opting of the specific critics by eroding their base of influence, finding means of co-operation with them and finally bringing them literally within the organization[5]. These processes described a very rich process of organizational legitimation, but it is an example of the legitimation of a business firm, one clearly subject to law and regulation and all the central processes of a society. A more intriguing question is how do these processes operate in an institution where problems of legitimacy cannot so easily be considered overtly, because, as the institution itself is engaged in the legitimating of the behavior of others, its legitimacy must be assumed.

It was here that the invitation to study police organizations serendipitously occurred. While the theoretical significance was not fully apparent at the time, the realization that

there was an opportunity here for 'interesting' work was overwhelming. And so we come to a study of an urban police force which takes as its primary theoretical concern the legitimation of legitimating institutions.

PROBLEMS FACING POLICING IN CANADIAN SOCIETY

Any organization faces many varied problems, which may be conveniently considered under three headings: economic, technical and socio-political. Organizations must obtain sufficient resources for their operations, they must carry out their activities in a technically efficient way, and they must work within the mandate they earn from society. In a changing world they must continually adapt so as to remain continuously and simultaneously economically, technically and socially viable.

These three domains are not independent of each other for each one affects the others. Nowhere is this more so than in organizations funded from public revenues because their economic viability is explicitly defined by the satisfactory achievement of social criteria. Put into its most compressed form, their economic viability depends upon social approval. This is not to suggest, of course, that public organizations are passive in their relationships with political and social institutions, indeed quite the opposite is likely to be the case. The primary strategic issue facing such organizations is as much that of shaping their institutional environment to fit their organizational needs as it is adapting the organization to fit the constraints of their environment. For the public institution the route to economic viability is indirect and operates within social and political modalities. If the mission of the firm is defined to a greater extent by economic exchange, that of the public agency is shaped more by normative political and social debate.

The police organization is an archetypical public agency. Firstly, it is expensive and likely to grow more so; secondly, it is always in the public eye because police behavior can represent both the highest and lowest bounds of civilization; and thirdly, it touches directly on many of the pressure points of social and political change in our societies.

These, then, give us some of the characteristics of managing a police department. They make substantial claim to public revenue, they mediate social problems and while doing so they are continuously subject to social evaluation. In recent years these problems have become chronic if not yet critical. There has been a simultaneous increase in the social problems police face, in the degree of criticism they suffer and in the tightness of their operating budgets.

All institutions funded by public revenues fear they are in for considerable stringency as government revenues have taken a

larger share of industrial and personal income. This is especially true of the police as a charge on municipal budgets. Similarly, to the extent that it did exist, the old consensus seems less clear and the shared cultural assumptions give way before generational change, multiculturalism and an increasing industrial cleavage based not only upon the division of worker and management but also on that between employed and unemployed.

Increased scrutiny of the police has grown as law enforcement has become broader in scope, has become increasingly technical and as it has come to be more widely recognized that police exercise wide powers of discretion and hence can be held directly responsible for a large part of the administration of justice.

When the chief talks of problems of funding and of being unable to meet all the demands upon his agency, when the civil libertarian talks of the inadequacies of policing, when the householder feels there is little point in reporting theft and the scholar talks pointedly about the uses of police discretion, they are in fact pointing to different aspects of the same overloaded situation. The demands placed upon the police as an institution have and are likely to continue to be greater than the agency can with all the good will in the world deliver.

The chief, forced by the social pressure of his vocal middle class, must notionally assign patrol cars to areas where their presence is mainly symbolic while actually dispatching them to areas where peace and good order are threatened in the urban core. If it were only as simple as this it might be possible to meet conflicting goals by sleight of hand but in fact the demands of the 24-hour all-purpose social agency, tied to response time and hence geographical dispersion, conflicts with high probability crime prevention and detection.

These, then, are some of the central strategic problems facing police managers and the issue is how to deal with them. There are a number of possible strategies. One is simply economic: cut the budget and let the process work itself out. The second is technical, a program based upon 'better' policing. A third is in essence social, to come to understand in contemporary theoretical terms what policing is for this time in our societies. This means seeking the essence of the police function rather than to continue policing in essentially reactive, conventional and technical terms. For if one engages in a basic enquiry into the nature of policing one can perhaps hope to see formulated policy that might simultaneously generate popular support, define the level of funding appropriate to the mission and provide a technical and professional orientation that will guide its implementation.

We have suggested that the three problems police organizations face offer us three corollary solutions: the economic, the

technical and the socio-political. If the first two solutions depend upon the other, we must consider the third and inquire into the fundamental nature of policing; in effect seek to redefine and refine our understanding of the nature of policing. Perhaps a re-examination of our assumptions about the role of policing is the way forward. It may offer us a way to a solution and it may offer us far more if it also leads to organizational revitalization, greater professional confidence, more genuinely shared values within our societies, and a sounder economic base for the police as a public agency.

ORGANIZATIONAL LEGITIMACY: THE SOCIAL MANDATE

If the solution to the problem is to be found in examining afresh the social mandate of the police we are immediately led to the question of what this is. One answer that immediately springs to mind is something like the impartial administration of the criminal law. But a second question concerns how the social mandate is made manifest. Does it mean a simple insistence on positive law? Hardly. And how does that tally with the observations that there are what Wilson has called varieties of police behaviour and others have more directly called discretion and others more provocatively called political policing[6 7 8 9 10].

The law may not lightly be transgressed by the police but must its performance be enforced? Every law? In every situation? It quickly becomes untenable as either a practical or philosophic matter.

As these words are written we have just heard from the Supreme Court of Canada that, in the matter of Provincial consent to Federal constitutional change, law is necessary but not sufficient. If this is so in constitutional matters, can it be any less so where, as in the criminal law, the reputation, property, liberty and life of the individual is concerned.

Perhaps we can locate the mandate of the police in the judiciary and the executive represented in, for example, the Attorneys General and their prosecutors. It is, of course, undeniable that the judicial and legal officers of the Crown exercise influence over policing both at the level of encouraging certain policies and conversely directing police attention away from others. But these powers are influential rather then direct and do not take away from sworn police officers the duty and powers in matters of immediate threat to law or social order. Indeed, much of the recent scholarly interest in policing has occurred precisely because so much of the law enforcement process touches on police discretion and occurs within the aegis of the police force itself. Indeed the shift from the magistracy to the negotiated guilty plea is perhaps one of the most fateful shifts in law enforcement within the English legal tradition. Thus while the law and legal officers are crucial to the understanding of policing they are, in

certain respects at least, at one remove from the process of policing itself. The police are important for their independent investigative function and its attendant rights, among them those of arrest and charge; these are independent legal activities for which the police are uniquely mandated and for which they are uniquely responsible.

The importance of a clear recognition of a unique social mandate is critical to our understanding of social institutions if we are to appreciate the problems of legitimacy that the police face. For an organization to be socially distinct, it must serve some unique social functions that lie within its own sphere of activities, its own claims of expertise and its own professional responsibilities. Such claims justify a distinct calling and the exercise of professional judgement. That it interacts with and may in certain areas be guided or even explicitly directed by other social bodies may be admitted, but if it is lacking in its own discretionary powers as an institution, its claim to a unique institutional function must go too. However, to recognize a unique mandate is to also admit social evaluation by the criteria of that mandate. Institutions, then, are caught in something of a trap; to act with discretionary independence is to invite the possibility of social criticism, and hence one form of control; to deny discretionary independence is to lose an important measure of independent institutional integrity. Put briefly, if there is no independent mandate there is no independence; if there is independence, it is subject to evaluation. The choice is between prior and posterior challenges to independence and legitimacy.

Of course where matters enjoy a high degree of individual confidence and social consensus few problems of the mandate are likely to arise[5]. The brutal murder unites law, police, prosecutor, and judge in concerted effort and is supported by a joint chorus of politician, editor and public[11]. It is where things are less clear and where social consensus and individual confidence is low that the police seem to be alone in the field, yet it is here they are still engaged for they can neither ignore problems of social order nor easily act on both sides of the question. Put aphoristically, they are most alone when the situation calls most for support. This issue comes to a head when we realize that the police not only seek to be and remain legitimate but they are an essential element of a process of law enforcement that confers legitimacy and illegitimacy on those citizens who either uphold or threaten social order. As the legitimacy of the problem becomes more confused, they are forced into action with institutional support low. Hence they risk absorbing into the force the very problems of legitimacy that they confront. For while legislative agencies and government departments enact law and formulate policy, and prosecutors and courts examine the matter in generally more tranquil retrospection, the police must act alone, and in the immediate and existential uncertainty of the moment.

Thus we can perhaps rephrase the question with which we started this section "What is the police mandate!" to "How is the unique social mandate of the police manifest beyond an appeal to positive law, the judiciary and the legal officers of the Crown!" For there is clearly an area beyond these influences which is important for our understanding of the emergence of police policy.

We have, then, made two assertions: (1) that there is a unique police role and hence social mandate independent of the other legal institutions; and (2) this is likely to come to the fore where the legitimacy of necessary actions is most problematic.

All organizations have a mandate based upon shared convention and the exchange of essentially social expectations. Some describe this mandate as a charter; Parsons wrote in terms of the functions of organizations; here we will speak of it, in terms that are derived from Weber, as legitimacy. All organizations seek legitimacy as the acceptance of their actions in terms of the values of society, as a congruence between organizational behaviour and social values[2].

Interestingly, legitimacy is most important in its absence. Like so many social statuses its presence may become taken-for-granted[12], and indeed many activities are legitimate not so much because they are expressly and positively admired, but because they are widely taken for granted within society. Taken-for-grantedness implies both consent and the absence of moral opprobrium.

LEGITIMACY AS CONSENSUS AND CONFIDENCE

The basis for legitimacy is, we suggest, twofold and resides in a sense of confidence in the individual and in a sense of consensus within society. The first permits an individual to act with competence; the second assumes the endorsement by society. These are two components that lie behind law as it expresses social sanction.

When these two, confidence in the individual and consensus in society, are present, behaviour shifts away from the area of controversy and mere opinion; away from differences of aesthetic, cultural or moral taste towards cultural and ultimately moral agreement, expressing how "the good person" behaves in this place and time.

Thus behind consensual social order lies a sense of the moral. It is this that impels the essential mandate of the law, not merely that it is formal, all law is, but that it is also right. Beyond its coercive nature it is good. The essence of law is not only found in the processes of its enactment but in the moral appeal it makes to the human spirit. Law is the formal ex-

pression and enactment of a profound social sense of what is just. Beyond law we seek the much more elusive social processes of legitimacy.

LEGITIMATION IN POLICE RESEARCH

In his 1971 Terry lectures at Yale University, Reiss places the legitimacy of police authority at the heart of the transaction between the individual and the police officer. Among his observations are that the legitimacy of police authority is enhanced by the demand for police intervention by another member of the public, i.e., that reactive policing is inherently more legitimate, and that failure to grant deference to the police is seen as a challenge to the legitimacy of police authority, one that triggers an assertion of that authority and possibly the use of force to enforce it. Reiss also discusses challenges through the judicial system as challenges to police legitimacy[13] [14]. An interesting corollary to models of legitimacy as deference (Reiss[23]) is that implied in the work of Black[13] and Westley[44] who stress the impact of the individual manners of police officers, particularly in the case of urban youth and the use of violence. In this view a lack of manners is seen as contributing to the erosion of police legitimacy in the eyes of the public. We shall develop this theme further when we turn to the legitimacy of the specific incident.

The concern of the relationship of the police to the individual citizen is a parallel to the more microscopic concerns of Bittner, Muir and Manning who apply the concept to the more general nature of the relationship of the police as an institution interacting with society as a whole. Manning[15] argues that law as it affects the conduct of policing is less a definitive mandate and more a mechanism for the legitimation of police conduct. Writing of the limits of law he says, "It does not prospectively guide police action nor does it provide the principal constraint upon police practices" rather it provides legitimacy for their coercive power. Muir[16], following Bittner's[17] characterization of the police as the holders of the monopoly of legitimate coercion in civil society, writes of the policeman, "Society licences him to kill, hurt, confine or otherwise victimize non-policemen who would illegally kill, hurt, confine or otherwise victimize those whom the policeman is charged to protect". In the parallelism of this phrase Muir not only reminds us of the terrible nature of crime but equally of the awesome power accorded to the police in their attempts to contain it. This power of response constitutes the Weberian paradox of power that both Rumbaut & Bittner[18] and Muir[16] apply to the police. They cite Weber's rule of political reality, "It is not true that good can follow only from good, and evil only from evil, often the opposite is true. Anyone who fails to see this is indeed a political infant"[19]. Rumbaut and Bittner add "the legitimate practice of coercion, of violence as a means, define the task of politics".

So posited the issue facing the police is not that of coercion and violence per se, but the legitimacy of their use in specific cases. Muir is concerned not only with legitimacy of the act vis-a-vis the society at large, but also, and perhaps more insightfully, with the legitimacy of the act as it is viewed by police themselves[17].

It is perhaps also important to add that the idea of legitimacy and legitimation is found implicitly throughout much police literature. For example, although few of them speak directly of problems of legitimacy and legitimation, police-community studies abound, and similarly, although police officers' exercise of discretionary powers is a staple of police research, the rules for the exercise of police discretion are rarely examined as a problem of legitimacy.

LEGITIMATION AS THE SOCIAL DEFENSE OF THE INDIVIDUAL

The roots of legitimacy can be seen in psychological and social mechanisms for the protection of the individual. In order to survive it is not merely sufficient to engage in activities necessary to survival. It is also necessary to do them in socially approved ways, or more important perhaps, in ways that do not elicit social sanctions[5]. One must act but ones actions must be legitimate. One must seek legitimate ends through legitimate means[20]. Legitimacy, then, is not some abstract or merely institutional consideration. It goes to the conditions of existence of each individual who must weigh the benefit of some action against its possible cost to his legitimacy and hence to his social freedom. The progressive sanctions society can employ against reputation, property, liberty, and life itself represent a set of very real concerns for each individual. One can understand much anguish over the legitimacy of individual acts which may trigger such undesirable social sanctions. Legitimacy, then, feeds on the desire of social approval and on the fear of social disapproval and the sanctions it may evoke.

Some writers on internal psychological processes, such as Dostoyievski and Hardy, draw our attention to the role guilt can play in such processes; they imply that self-disapproval expresses the unconscious desire for punishment. This concept of psychologically felt guilt is, of course, crucial to the process of policing; for it represents a recognition by the individual of the legitimacy of a sense of guilt that is more frequently emphasized as a merely social process of 'finding a person guilty'. The individual defense against these processes of internal and social disapproval is a major aspect of the development of the 'self' as a more or less continuous idealized model of the person we hope we are -- our values, identity, attitudes, behaviors, goals and so on. These can be seen as psychological defenses, that is, as a protection of our actual behaviour, both by inhibiting certain behaviors and by locating others within legitimate frames of mean-

ing[5]. This ideal protective 'self' guards us against the psychological horsemen of the Apocalypse: anxiety, doubt, guilt and fear.

But the creation of a normative 'self' cannot be considered in social isolation. It is extended by a series of increasingly formal social processes. The first stages may be represented in a group which validates (at the cost of much individual freedom within the group, be it said) the legitimacy of collective characteristics. Association based on common identity is, of course, a widespread phenomenon, and a social psychology of the way groups shape individual consciousness has been much documented. Let it just be said that informal interaction is likely to be a first 'external' stage of the validation by others of that 'self' which legitimates the individual person.

A second stage is that of institutionalization which represents a more formal public claim to recognition as legitimate. In this phase the collective and private reinforcement of the group makes a more public claim on society as a whole. If the group process serves to arrest the operation of private guilt, the institutionalization stage seeks to arrest the more public fear. In going public the collective self seeks to inhibit social sanction. Here, however, there is a dilemma, for the private is by its nature more hidden, and the more public visibility implied by institutionalization acts as a further inhibitor of the behavior of the group seeking institutionalization, for the more public institution must conform to publicly espoused social values. Each stage in the process may involve a selective presentation from among the range of actual activities, thus creating a divergence between public presentation and its more wholistic or at least potential essence[5]. Thus as we solve one problem of legitimacy we may open up another.

A final stage of the extension of the self consists in the capture of a whole society or political territory, wherein the institution embodying the group and the individual becomes dominant in the total social process. The entire social structure takes its character from this dominant group and its dominant individuals. Interestingly, it is when the social process becomes so completely suffused that the individuality of a symbolic leader often seems to assert itself as a representation of the whole society.

It is, however, wrong to see this process as in any way invariably leading to uncultural dominance. Society is far more realistically characterized as a number of institutions, each seeking paramountcy. And similarly, each institution consists of groups competing for influence, and within each group, individuals compete. So, as individuals seek to give actual expression to their selves in social realization, they compete with others seeking similar but contradictory ends.

Within this pattern of individuals seeking social solutions to the fear and guilt induced problems of legitimacy, we must emphasize an important dimension. A major aspect of the struggle is the right and ability to define social reality, to control those institutions whose special function it is to define reality and the legitimacy of oneself and others. When we talk about the capture of society by institutions we are referring to these processes by which the social sanctions against reputation, property, liberty and life can be exercised. To the extent that all institutions engage in defensive legitimation and directly or indirectly through proxy agencies, in aggressive delegitimation, all participate in allocating legitimacy; however some institutions claim this function as their special prerogative. These may be called the the legitimating institutions. Wherever this discretion is exercised operationally, there we will find a central element of the social system.

If we view the world, then, in terms of groupings with each of them possessing a certain degree of legitimacy and conversely each subject to certain allegations of deviance, we see policing as a set of probabilistic responses always directed towards individuals but always influenced by 'group' characteristics. In the extreme case, a person who falls into one of the classes of person found with a dead body or climbing from a house in the middle of the night invites investigation. Police thus respond to models of individual behaviour which classify individuals, but it is the classification which identifies the individual as deviant or legitimate.

In this view individuals usually seek to present themselves as members of those classes that imply legitimate rather than deviant behavior. Thus legitimacy calls not for the treating of everyone equally (egalitarian as that is, and enshrined as it is in equality before the law) but in treating equal social risks equally and in meeting each degree of risk with a justly corresponding degree of official reaction[21].

We have, then, a 'group' concept of legitimacy that protects or exposes individual members of that group and a relativity principle whereby that legitimacy resides in the degree of congruence between official attention and perceived social risk.

This raises our central problem which is the legitimacy of legitimating institutions, groups and individuals. Perhaps this speaks to the legitimacy of the state itself. It certainly will do so if the primary function of the state is believed to be the assessment of legitimacy within its territory.

The essence of the legitimation of legitimating institutions is that it, necessarily, conflicts with their legitimating function in society. Clearly many police activities do not pose this problem, but it is in examining those activities that do bring

this dilemma in focus that we are likely to understand the institution and its practices, for it is under stress that character is revealed, from organizational ambiguity we glimpse organizational reality.

POLICING AND EDUCATION: TWO FORMS OF LEGITIMATION

There are two fundamental forms of social control: the indirect cognitive control of attitudes, and the more direct control of behaviour. The former argues that you can control behaviour through attitudes, by education, argument, religious and moral persuasion, or more bluntly by propaganda. Attitudinal conformity is seen to lead to behavioural conformity. This is the 'invisible' method of control. The other is the more direct control of behavior itself, conditioned by principles of actual or vicarious pain and pleasure, reward and punishment.

Where the 'educational' system fails to control by attitude formation, and the employment market to condition with the reinforcement of the job and the wage, it may fall to the police to condition through punitive sanction. It is no coincidence that education and employment are two basic arguments always presented as the alternatives to policing, and indeed the police recognize that their work is required only because of the failure of other behaviour-shaping systems. In essence education and policing are two sides of a single coin of social control; each maintains a dossier on the individual, the first for his conformity to desirable standards of thought and conduct and the latter for deviation from them. The school can confer legitimacy and grant privileges and status and the policing-justice process acts to decrease legitimacy, lower status and remove privileges[22]. Interestingly there are similar gradations; in education, the high-school diploma, graduate and higher graduate; in crime the juvenile, misdemeanant, felon, for example. Each characterizes a particular set of behaviours and attitudes: physicist, businessman, lawyer; burglar, fence, pimp and so on. The police, then, are part of a much larger system of social definition in which their specialization tends towards the delegitimation of behaviour that is socially undesirable. It focusses upon the removal of privilege and the application of sanctions against offending individuals.

Of course police engage in education - there are whole subunits devoted to, for example, drug education, crime prevention and citizen vigilance, just as schools use punishment - but these are the exceptions to the general practice in both cases.

THE POLICE AS A LEGITIMATING INSTITUTION

In understanding the police as a legitimating institution, it is of paramount importance to recognize that police work is actively occurring in real time. It has, as we have said, an existential actuality that is completely lacking from the prospec-

tive legislation or the retrospective reconstruction of the court. It is in this sense of immediacy that the independent discretionary police function is most exercised. No technician or administrator in these circumstances but a person of uncertain authority faces ambiguous problems with the few heavy-handed tools of his trade - handcuffs, weapons and radio, power of arrest and so on. Discretion is clear in decisions to intervene or not to do so, to charge or not, what charges to lay, the lesser charge, the use of the 'over charge' perhaps to later induce the guilty plea, the use of nuisance, obstruction and fleeing-felon statutes, the resort to 'street-corner justice', the decision to maintain a permanent record, the identification of an individual as 'known to the police'; these all contribute to the actual operation of a police-justice system.

Now let us add one further important consideration. The police have a general and essentially unlimited responsibility for public order. It is a responsibility which society places upon them that, in essence, demands that they do whatever is necessary to resolve disorder. The recognition that police operate in real time and space with unconstrained real problems is essentially the recognition that they act. What they do, physically affects other people; they physically control other humans under conditions of social and individual stress. This is what happens. And whether there is subsequent court review or not, their actions are real and, within the confines of the immediate space and time, socially definitive. If the court is the law, they are the law-in-effect. Order if not law rests upon their shoulders. Subsequent review comes later and demands considerable economic and other resources to influence it.

It is therefore important that we recognize the legitimating function of the police. This legitimating role is not merely the power of those who hold ultimate legal responsibility in theory but is appropriate to all those who engage in such activities. If we accept that the theory of ultimate responsibility is inadequate as a comprehensive description of legitimation, we must also recognize the inadequacy of treating each aspect of the process as a technical adjunct to other more discretionary parts of the process. Here we face a real social problem, for in the separation of specific functions we have a basis for a diffusion of responsibility where each separate functional body avoids acknowledgement of its discretionary function by presenting its function as merely administrative or technical.

This separation of powers provides, of course, an opportunity for mutual challenge, but it can also provide both the legitimation of mutual validity and at the same time, an illusion of administrative technicality. Thus we would expect that an important strategy of discretionary institutions is to selectively de-emphasize discretionary powers while selectively emphasizing the more technical aspects of their processes. An administrative man-

ner may be a desirable and even necessary style for the exercise of substantive discretionary power. And in this way, the separation of powers may contribute to a diffusion of responsibility for the authority actually exercised. But this view must heed the objection raised against it by systems thinking, in which social processes are examined in their totality, as an attempt to construct, from an analysis of the interacting parts, an understanding of a coherent whole. From this perspective the police constitute a large body of legal personnel and, more importantly, they are a crucial class of initiators of legitimating procedures who collate information, maintain files and formally initiate the legal process. Others may affect their capacity to exercise their discretion, but they too affect the discretion others may exercise in this process.

We conclude then that the police are a legitimating institution in that they exercise surveillance and discretion over moral rule-making or rule-enforcement to an extent that contributes in a significant way to an alteration in the objective social status of those subject to such action by affecting the degree to which they enjoy reputation, property, liberty and life.

One further problem is that of the conflict between state or populist sovereignty or between trickle-up and trickle-down legitimacy; legitimacy that derives from formal authority makes a claim on the basis of official status and on this basis claims to speak authoritatively, but this claim is subject to challenge from 'below' based upon the merits of the exercise of that authority. The trickle-down view argues what we do is legitimate because we possess legitimacy; the trickle-up, that we possess legitimacy because what we do is legitimate. This in essence captures a tension between what can be termed the legitimacy of the institution and the legitimacy of the act.

Any challenge that is directed towards a specific act, however, may be covered by the institutional legitimacy of the force. However, if such acts are themselves of questionable legitimacy they may erode that institutional base. Conversely positive act legitimacy becomes a source of institutional legitimacy.

Challenges as to act illegitimacy may, therefore, be weighed in the 'double' context not only of the legitimacy of the specific acts but also in terms of its effect on the capacity of the police to engage in legitimatory behavior in the future. Actions against the police may, in ambiguous cases, come up against the pragmatic problem of undercutting the authority the police need to ensure social order. In theoretical terms challenges to act legitimacy may fall before the institutional legitimating function of the police, and hence force a choice between act and institutional legitimacy.

A LAW-IN-SOCIETY MODEL OF POLICING AS LEGITIMATION: A GROUP STRUCTURE VIEW OF POLICING

In the discussion that follows we shall seek to show the negotiation of the social charter of organizational legitimacy in process. We shall first discuss it in terms of police-group interaction and see its importance for continuous social structure, and then go on to examine some specific incidents from the same perspective. In our discussion we shall avoid a constant repetition of the terms of legitimation theory but rather discuss the examples in the more direct terms of the institutionalized capacity to create a moral view of the world that confronts that of the police. To some extent at least, this obliges the police, in order to maintain a coherent interacting social structure, to incorporate that view and the legitimacy that it implies within the police view of things.

It is notable that the examples we shall cite are far less matters of law per se than they are of local practice and social interaction. Readers should be cautioned again, therefore, that the subsequent passage is to be read as theoretical examples rather than as a simple prescription of contemporary 'ideal' police practice.

In matching these field observations from a major urban Canadian police force in the summer of 1980 to the theory of legitimacy and legitimation outlined here, the observed data serve a primarily illustrative function. The argument is not formal but rather seeks to be interesting and plausible. It is, in particular, clearly assumed that the interesting out-croppings observed are not necessarily typical of everyday routine police work but it is felt that they reveal a social basis of policing that is only clearly apparent in the occasional but telling example. Our assumption is that our understanding of the normal is gained by the heightened awareness that the abnormal throws onto the everyday; character is revealed under stress.

The police, as an occupation group, are, as we have seen, cursed by being forced into action in a potentially critical world of a posteriori interpretations of their behaviour. Thus policing involves a high degree of sensitivity to later, potentially critical interpretations of their actions and this leads to the growth of a wide variety of practices that are sensitive to the legitimacy of police actions and directs attention to those actions where problematic legitimacy may arise.

THE POLICE IDEA - I: ASSUMING RESPONSIBILITY FOR PUBLIC ORDER

The distinctive world view of the police comes to one rather as a surprising shift in perception. Generally speaking, as individuals our view of the social world is self-centered. We, the figure, are in a more or less predictable ground of others who

emit cues which guide us along the paths we follow. The police view represents a shift in perspective in which one becomes responsible for the behavior of others within a given territory: one scans the territory and its occupants for incipient disorder. Here a crowd gathering at a busy street intersection with the possibility of an accident or a fray; there a shop and the possibility of theft; here a group of ill-disciplined youths; there a bank and the potential for robbery, and so on. Some of the components of this view are (1) the responsibility for the behavior of individuals in a given territory; (2) the right to observe; (3) the duty to act; (4) the existence of categories of acts that threaten order; (5) cues that signal the potential for such acts; and (6) the implicit but overwhelming assumption that such responsibility implies the need for authority. This is a shift in perception from personal concern to public responsibility and it comprises the starting point for an understanding of police ideology. This gestalt shift, which can only come about by an empathetic taking of the police role, forms the starting point for a distinctive world view taken by the police. It constitutes such a transformation of individual consciousness as to begin the process which separates the police from the public who, by and large, are assumed not to share their viewpoint. The burden of public responsibility, and the authority it implies, becomes the foundation of a distinctive world view. It is a direct though perhaps unconscious consequence of a distinct perceptual frame of reference implied by the police role in the social setting.

One can hardly underestimate the significance of this perceptual shift; it seems at the extremes to divide the world into two quite distinct groups: those who have not yet come to this state of political awareness, and those who almost by definition constitute some potential threat to it. Psychologically it detaches the police from the scene and makes him an observer of it and characterises his engagement in it as one of responsibility for and assumed power over it.

There is, however, a terrible cost to this somewhat Olympian vision; it is that of real responsibility which operates so as to make the police officer bear personally the risk of disorder; by preventing disorder the officer is protected. And if successful, the officer quickly learns not only to diagnose the public setting for disorder but also to harbour and protect authority while learning to implement methods of intervention. Ideally the officer combines sensitivity to disorder with a pragmatic sense of intervention. Both of these place him in an uneasy relationship with the public.

The sensitivity to disorder is more than an esthetic or moral matter for it becomes a professional responsibility and this separates the policeman from those non-police who might offer support from a personally shared sense of values. Secondly, the pragmatics of intervention are only likely to be fully, intuitive-

ly and empathetically shared by those who share the self-imposed burdens of responsibility. Empathy can go so far, but after that it is experience that counts.

Perhaps the reader can feel the remarkable power of this transformation. It can be called many things: understanding, enlightenment and so on. If it is transforming, and for most, perhaps, it is a rueful transformation to unavoidable responsibility for and to others, it is also a moment of political maturing in the gaining and assuming of adult powers and responsibilities.

This concept of authority orients the police officer in the setting. Its concomitants, observation, evaluation and action, all depend upon the social acceptance of police authority, and the police role consists not merely in acting but in propagating the officer's social world view, and his role within it and the acceptance of that authority. Authority means the definition of the situation that is interpreted as existing; this becomes, for the time being at least, the 'official reality'. There are then two challenges a police officer faces: the first is a challenge that occurs within a view of the world -- the self-incriminating flight of the thief, for example; but the second and more insidious form is a challenge to the officer's view of the world, a challenge to the officer's authority to define the situation and his role within it.

Thus some challenges are challenges to social order, other challenges threaten the right to define social order. Properly speaking, only the second one really challenges authority. The notion of authority implies two things: that the police act within an accepted consensus but that where ambiguity exists it must be resolved. The often expressed conflict with journalism is, for example, so deeply felt precisely because journalism flourishes by offering alternative definitions of social reality including the role of the police within society. This constitutes a challenge to the ideology protective of the police role. However, even though such an ideology of police responsibility, and hence authority, provides the foundation of police legitimation, it does not actually define the realities of police behavior because police authority still has to be negotiated in each particular setting. There is, then, a considerable tension between a role-protective ideology of police authority and the experienced actuality of situationally specific, socially negotiated power. This role strain would explain the paradox of the almost unanimous hostility expressed for 'politics' by police while they intuitively recognize that being sensitive to the 'political' nuances of interaction is the mark of the natural policeman[16].

The establishment of 'police authority' is at least as important as the actions that they take and, as discussed above, the real problem is the challenge to authority rather than unambiguous crime. The latter comes from a client, the former, a competitor

in source realization. Authority itself is in this view more important than its exercise. Put conversely, the exercise of authority is to be seen not only as the means to some specific end but also as a means of asserting a valid world view implying that authority[13 14 23]. In keeping with this idea we can see the reporting of a crime to the police as not only an attempt to trigger apprehension of the criminal but also as a means of registering disorder with the authorities. Interestingly, the recognition of the police as authority serves to contain victimization for it is then it becomes the authorities responsibility to restore social order.

THE POLICE IDEA - II: THE CONTINUITY OF SOCIAL STRUCTURE; POLICE-GROUP RELATIONS

In the police-interest group relationship a subtle interchange takes place between the police and the organization. One of the major functions of organizational leadership is the capacity to deal with authorities on behalf of the organization. Thus, in recognizing one individual rather than another, the police play a part in determining organizational leadership. Their recognition of a given leader's representative function establishes a rudimentary structure upon the influence-seeking organization. For the individual organizational member the leader is the one who can represent member interests to the authorities. In this way the existence of police authorities who have to be dealt with creates a structure in an organization based upon the emergence of an individual leader who can deal with authorities on behalf of the membership. Thus police authority calls forth a structure of authority within influence-seeking groups.

The cultural transmission of the police thinking through recognition of leadership is an important process for the police for it extends the social reality of the police through a network that eventually organizes social interaction into a sense of community.

In establishing and maintaining their authority within a community the police have a strong interest in working with, sustaining, directing and contributing to the stability of a set of organizations which in effect extend the reach of the authority of the police and through which the social perspective that sustains the authority may be propagated. It is in the contact with a wide range of such organizations that police can extend their reach into a diversity of social settings, and conversely it is by means of such contacts that a variety of social communities can bring their individual perspectives to bear upon police consciousness. Indeed, the wide variety of more or less organized communities that interact with police authorities act as a series of diverse legitimating influences upon the police of a community[6]. The interaction between a police force and its population of organizations is a complex one, and is, perhaps naturally, one in which benefits accrue to both parties to the exchange. Clearly the in-

fluence of any organized group upon the police will vary along a number of dimensions, including the extent to which the organization itself enjoys public support as legitimate, has a legitimately recognized representative function, has its own internal discipline and can communicate its view both through media to the public generally and through internal media to its own members.

Firstly, the police-representative-influence group relationship must have some minimal level of mutual acceptability and over any length of time a minimum measure of confidence. For this reason there is likely to be some general influence from the police as to the range of acceptable group leaders and leader behaviour in interaction with the police. Secondly, once such a relationship exists, a mutual interest arises in protecting this relationship such that interest group leaders' power is enhanced by their ability to gain various forms of desirable outcomes that lie within police discretion. Conversely, radical behaviour becomes simultaneously a challenge to authority within the influence group and to social stability generally. In such a case organization leaders may subtly negotiate for the selective enforcement of discretionary police powers against dissenting influences.

Such a symbiotic relationship can help to establish subordinate police authority within organizations and such subordinate authority may be used to extend social order.

Hence police processes enact and give social realization to the police 'idea', but they do this in socially interactive settings. In the process what is promulgated is not only a series of actions affecting the biographies of a set of individuals but also a collective social realization of an ideology of authority. In this sense the police educate people to understand social reality individually and, by example, collectively.

In this way, police recognition of and, to the extent it is offered, any accommodation to interest group demands is not to be seen as a one-way interaction for there is a reciprocal process by which such interaction can, and under assumptions of good will, will extend the reach of the police idea within the interest group[24]; it may be modified or weakened in the transmission but it achieves greater reach and ties the police and influence groups into something more closely approximating a continuous social system. Similarly, threats to this subordinate authority system serve as a leading indicator of social disruption generally. In such a system of authority extension and disruption referral, the police must, of course, take note of legitimate organizational dissent -- and they may use it to establish further organizational extensions of police authority. Such a process of social structure formation and cultural transmission can be seen as a process by which a police perspective extends itself through the formal and informal social fabric of a society.

Thus two processes combine. By virtue of the diversity of influence-seeking groups, a diversity of pressures are brought upon the police. But in addition the need for such organizations to be minimally acceptable to the police and the use of group leader challenge as social authority problems leads to a distinction between legitimate and deviant organizational demands. Thus, it might be summarized that there is an inner circle of elite yet pluralist forces that are legitimated by police recognition and an outer circle policed by the distinction between legitimate and deviant behavior.

Police can thus respond to a variety of pressures while, at the same time, distinguishing between 'reformist' pressures which gain their organizational support and 'radical' ones which do not. The police potential for influencing the leadership of organizations by extending or withholding their co-operation is not inconsiderable. The influence of group pressure largely depends upon its strength of membership, its political connections, its propagandistic competence, and, one might add, its capacity to appear 'reasonable' based upon the reformist/radical legitimate/deviant distinction.

We shall illustrate this "policing of social structure by extension model" in an examination of four types of organization that interact with the police department where the field work was carried out. They are, firstly, labour unions, secondly, civil rights groups, thirdly, women's organizations and fourthly, motorcycle gangs.

The first three form a continuum of political strength and organizational structure, the union representing an institution of political dominance within the policed area, with great public support and a very high degree of institutionalization - meaning that it enjoys a high degree of organizational structure, professional leadership and propagandistic competence. The civil rights movement is of more recent formation and is of intermediate institutionalization, having a moderate degree of professionalization, public support and propagandistic capacity. The women's movement is relatively-speaking weaker. It is still, but to a decreasing extent, seen as an ideologically-motivated movement and at present is in a, relatively, early state of institutionalization and hence political, institutional and propagandistic mobilization.

Thus we have a dimension of organizational institutionalization. Our thesis is that policing is a pluralistic political activity but one with important elitist and conservative tendencies. Policing activities occur within a domain constrained by political authority, public support and cultural communication -- the weapons of social legitimation. To the extent that an interest group can 'capture', threaten or make a claim upon these components of the social environment within which police operate, their influence over police will be greater[25]. Conversely, how-

ever, it is to be assumed that the 'capture' of political authority, cultural communication and public support place constraints upon the 'radical' demands and influence an organization can bring upon a police force without putting these social resources in jeopardy.

The community studied contains one of the greatest concentrations of heavy industry in Canada. It is pre-eminently a working-class community dominated by industrial employment and it is a heartland of unionism. The unions are an integral part of the social structure. In an urban Canada of offices and retail trade, manufacturing plants are a far from unwelcome reminder that industry is a fundamental and valuable part of Canadian society. It is a community where generations of immigrants have come to find work. Even its geography plays its part, with the managerial residences separated and overlooking the working-class homes surrounding the plants.

Unions are serious business here and a major thoroughfare is dominated by their business offices and the store front offices of their political representatives. These offices are characterized by a bustle of activists, the entreaty of plaintiffs, the self-assurance of leaders and the rhetoric of working-class politics, although beneath this lies the professional expertise of contemporary labour relations.

Police management of labour disputes takes full account of the political and social realities of the area. Indeed the policing of industrial disputes has been raised to the level of self-art. In part this is the result of the frequency of strikes in the area; with the concentration of unions and industrial plants, the frequency of industrial disputes creates an ongoing laboratory for police-labour relations. And indeed it is claimed that there have been only 41 working days in the past seven years in which there has not been a strike in the jurisdiction. Policing union activities is a continuous process and this has led to a remarkably sophisticated interaction between the police and the parties to a dispute, in particular with the unions. The police make the claim that this process is carried out for rational reasons, to minimize the costs of the deployment of police personnel, court time and so on. While this is a desirable end, it may represent a mildly disingenuous half-truth in that avoiding the legitimate political and propaganda power of the unions may be an equally or even more heartfelt concern. Police officials speak disparagingly of 'hard tactics' used by other police forces in confronting strikers. Having expressed this, they modify it to say there may be some circumstances calling for a riot-control approach elsewhere but not here, not now. For the police the major problem may be said to be maintaining relations with unions and managements in such a way that nothing happens that will force the police into a riot-control stance and/or that can provide opportunities for anti-police rhetoric. This is an important point for the ideolo-

gical history of unions has grown on conflict with the status quo, on the over reaction of authority, and even on martyrdom. It is clear that union managers may be forced into a posture of heroic confrontation or run the risk of the loss of leadership.

In essence the ideology of unionism and that of policing are in certain historical ways contradictory and antagonistic. The potential challenge to police ideology that union rhetoric provides in an alternative social perspective to that of the police, circumscribes the legitimate range of police responses but necessarily involves them in a central way in the process of industrial disputes.

The police, of course, have a mandated responsibility for the maintenance of public order in the protection of the right to picket peacefully and in the protection of the employer's and employees' right of access to property. Frequently these come into de facto conflict at the plant gate.

The management of industrial disputes by the police falls into two parts: the prior ongoing pre-emptive planning as to the strategy the dispute may take, and the form in which the police actually intervene at the picket line. Let us consider the latter first. A picketing group of workers and union officials, 35 - 45 strong, were present at a company plant one morning. Police knew from the management that two non-union trucks were to arrive at 10:30 or so that morning.

In advance of this time the police selected a rendezvous around the corner out of sight of the picketers. As they arrived they consciously relaxed, removed their guns and sticks and so on and locked them in the trunk of a police car. Under the command of a sergeant in plain clothes who specializes in union relations they walked modestly and calmly to the gate. The two trucks were in neutral, drivers in the cabs, on the other side of the street. The trucks pulled over, blocking the traffic and the police - 15 in uniform - formed a line facing the picketing group. They walked towards them to form a wedge. In response to the police presence the left-hand group moved easily, the right-hand less so and the leading truck inched forward into the path opened up. There was continued pushing from the right which edged the police in, back against the truck. Immediately the police were ordered away by the sergeant-specialist and the truck withdrew. Perhaps six minutes had elapsed and as the police withdrew a cheer went up from the strikers.

It seemed clear that the police would easily have seen the truck through but were following a strategy of minimal provocation to the strikers. The police had completely stripped themselves of their physical protection and de-emphasized their authority; no police officer was going to lose his temper and crack heads here. In their vulnerability and paucity of numbers, and in their re-

fusal to use all but the most gentle pressure they pre-empted the heroism of the situation.

The event is, of course, to be interpreted as a preliminary, ideological skirmish. Police restraint, refusal to force their demand, permitted the union leader a mild ideological victory; the union could not be pushed around, the 'scabs' could not get in. In fact, however the police photographers had been gaining evidence which could be used to obtain an injunction against picketers to bring pressure on leaders through the contempt process.

Further, the very picketing had something of the sense of a ritual event with the pickets arriving based on rumors the management were bringing in non-union transportation. With the symbolic victory enacted, the pickets dispersed, the trucks returned and entered the plant grounds.

There is a further refinement to the process. Troublemakers, i.e., those who push or shove the police, urge militant action, etc., are either arrested or in a more mild form identified by police. In the case of arrest union leaders are sometimes permitted to make representations to the police. The police, in return for not pressing charges, require that these people be kept off the picket lines as a potentially inflammatory influence. Thus they identify the 'hot head', putting him under an obligation to the 'moderate' leader and to the police and removing him from the scene of action where a role of 'heroic' leader could be a threat both to public order and union leadership. Indeed, it seems that this informal identification of destabilizing influences is essential to the management of police-union relationships, itself central to the joint control of industrial disputes.

Having granted the union leadership its rhetorical victory, the police can request compliance with the rights of employers to have access to their property. In such a way the authority of the police and union are both maintained. Presumably, too, in many cases the knowledge of the 'hot head' constitutes useful knowledge as to divisions within a union and is hence a leading indicator of potential future leadership politics in the union or of factionalism within it.

The preplanning of a dispute by the police forms the other major part of the policing of industrial disputes. This is initiated by information as to which contracts are up for renewal, and which are likely to involve strikes. In a world of union contracts and few wild cat strikes, prior planning becomes possible. This planning takes the form of separate meetings between the police and union leaders and the police and management. The extent to which this constitutes a sharing of expectations among the parties is presumably affected by the degree of hostility between the two industrial parties, but it seems very clear that the police involvement contains industrial disputes by building shared

expectations as well as by removing or ruling out certain behaviours that can contribute to heightened conflict.

In these discussions prior to a strike, a fixed schedule of problem areas is maintained, reviewed and updated. It is a remarkably detailed process of documentation and negotiation of shared expectations. The police, for example, forbid and, in effect, refuse to police the use of railroad engines as a means of breaking picket lines. There is a conscious attempt to create special 'phone lines', to anticipate and protect against acts of sabotage and, in general, a third-party intermediating role is gradually assumed by the police-specialist in labour affairs.

If the area studied is an industrial city it is also a city of immigrants, if we distinguish these from earlier British, French and American settlers. Most of these are reasonably well integrated within a single sense of community, although differing cultural attitudes to the police die hard. However, one rather recent immigrant group has brought considerable pressure upon the police, claiming inadequate services and insensitivity to their particular problems. This is the East-Asian community which represents a developing constituency to which the police are in the process of responding. The pressure for improved race relations and its method of institutionalization is, as with the unions, quite complex and subtle, involving the creation of a social structure for the Asian community, the establishment of specialist governmental bodies (such as civil rights commissions) representing this constituency, and the development of specialized agencies and competencies within the police force to respond to their special concerns[26].

Among the special problems facing the Asian community are discrimination on the basis of colour, Canadian ethnocentrism, and an ascribed status in Canadian society lower than that in their home communities. This is particularly galling because they come from a society where ascriptive social status is central to their idea of self in society and as many of those who emigrate come from the higher, more educated strata of Asian society, this presents a major source of conflict with the lower status often ascribed the 'coloured immigrant' in Western societies. Put more directly, their higher status in their original societies may have been such as to command greater deference from the police[13]. Individual egalitarianism plays a smaller role than in contemporary North American society. Their generally lower status relative to police personnel in Canada causes them to make demands police sometimes feel are unjustified. Added to this is the issue of colour-prejudice in itself which causes them to view with heightened significance any incident involving them.

Finally there is the role of the police as a social examplar. If the police respond immediately, visibly, effectively, and in large numbers the respect implicit in such a response de-

monstrates the absence of official prejudice and, indeed, sets the example of officially recognized high social status. In essence, then, the Asian community has become an active group seeking firstly to affect the police definition of incidents so that they are seen primarily as racial incidents and secondly seeking to affect the social status of East-Asians in Canadian society. Although their numbers are relatively small, their interests are cohesive, their leaders highly articulate, their political and administrative influence considerable and the legitimacy of anti-racism compelling in an increasingly multicultural Canada.

From the point of view of the organizers of the Asian community the bringing of pressure upon the police serves a number of functions. Most significant is the creation of a sense of organizational structure within the community. This acts as an integrating source of social structure for that community in Canada and as this occurs, political and economic results can be obtained as a result of organized activity. In such group-building activity a myth of opposition is, of course, a useful component and for this reason police accommodation to community demands may be unable to satisfy those demands if only because in the short run the belief that they are discriminated against serves a community-binding function necessary to the cause.

There are, then, two issues: the first is the police response to the members of this cultural group to which the multicultural programs of police education are directed, but this is only part of the problem because of the possibility that the myth of police indifference or hostility is valuable to the constituency-building process which is underway within Canadian society. Viewed from this perspective the police cannot really win, for their objective behaviour is less important than the delegitimating uses to which this behaviour is subjectively put by the community. Thus, the police serve a catalytic function in building a social community which seeks its own social structure and through this hopes to gain cultural and economic recognition in, for example, greater employment opportunities and status in the society at large. The moral imperative of racism permits them legitimately to bring pressure on the police and serves to create a cohesive organization that may then be put to wider economic, social and political ends.

Both parties recognize this process; the police with some frustration, the Asian community with some sense of irony that the authorities should be so discomfited. This analysis serves to explain why it is that discussions of this issue contain relatively few emotionally-charged issues; so much of the discussion seems to be about the founding of organizations, membership on committees, and other organizational and administrative matters.

The reaction of police to Asian-Canadians is not so public or socially central as that concerning industrial disputes, but

the response is marked. Officers responding to allegations of racial taunts by the public speak of making themselves deliberately visible to members of the community. Incidents in Asian-owned businesses are reported not as simple vandalism or nuisance but are also collated as racial incidents and are reviewed by civil rights officials and community leaders. In this way, the East-Asian community's view of events is established and incorporated within police thinking. Within the force, for example, the education department has been retitled the Community Relations Department although it also continues its schools and public information programs.

This situation constitutes something of a reversal of the union situation. Whereas the fact of union organization can bring pressure upon the police, the Asian communities bring pressure upon the police to help organize their community. That an accommodation with the police is underway is undoubted, and that recognition of the status of some members of that community has occurred is clear. Whether and in what degree the police will reinforce that emerging structure the future will show. So far the police have felt themselves pressured by a rhetoric with which they cannot fully come to terms, but one which they must, of necessity, incorporate into their thinking and methods. But just as the community is building its structure to influence the police, so the police is extending the reach of its influence to a social group formerly lacking an organizational police linkage.

The processes by which the East-Asian community brings pressure upon the police force are instructive. With the idea of anti-racism and on the basis of an increasingly multicultural Canada (note the opposition of racism (bad) and culture (good)) this community builds its structure and gains support from those social agencies which support their cause in civil rights commissions, multicultural celebrations, human rights legislation, and in general a view of social order dependent heavily upon the concept of rights rather than of duty although they imply the other, of course.

By changing the institutional environment the police face, they incorporate their community's values into the force which starts to develop specialized competencies to link itself to that community on terms of mutual accommodation (see, for example, Gerstein, Bowen and Torrance[27], Stern and Mackenzie[28], Ontario Human Rights Commission[29]).

It will not be lost on readers that whereas unions are by now an integral part (albeit in modified form) of police forces, the full participation of East-Asians and, as we shall discuss next, women, is yet to be achieved. Eventually this stage of full participation renders the external issue relatively non-political and it becomes more a matter of administration and inter-institutional accommodation[30].

These two cases, the union and the East-Asian, illustrate some of the complexities of this social network of policing, based upon the negotiation of conflicting legitimacies. Not only do the police, to some extent, propagate their perspective throughout the social network but this network can place constraints upon the range of legitimate police activities. The police, while they have an interest in creating a social network through which their legitimating influence can flow in direct one-to-one individual relationships, are also, however, subject to the reverse flow of legitimating influence which these networks can bring upon the police.

It may then be asserted that the police and organizations negotiate the creation of social structures which they can co-opt and through which the police 'idea' is simultaneously propagated and modified.

If the union situation represents a fully-developed form of police network interaction and in the Asian community case a developing one, the case of the women's consciousness movement represents one in a relatively less developed form.

The major issue that has brought the women's movement into conflict with predominant police practise has been the issue of rape. Police insist that allegations of rape are frequently unfounded. The women's consciousness movement insists that women complaining of rape are unfairly treated, and often psychologically abused, by police and by subsequent court interrogations. At present the position remains a standoff. The rape crisis centers demand referrals. The police insist upon interrogating complainants of rape to determine evidence necessary for laying criminal charges. What is to the police a source of evidence as to a serious crime, is to the rape crisis center a person self-evidently in need of immediate care.

A major component in the building of the rape crisis movement is the identification of the police as a body upon whom attacks can be focussed. The need to deal with the police creates a need for organization and, as discussed above, group identity and a leadership group. The competing claims of care and criminal evidence, and beyond these sexism, provide an ideological rationale rooted in legitimacy. The very process of identifying an issue which gains public support calls upon the police to accommodate their behavior to the demands of the leaders of the constituent group[31] [32]. The issue is in the process of developing. Rape crisis centers are still rudimentary and quasi-professional. To the extent they can gain professional status, a permanent constituency and a claim on public information, they too may further amend police behaviour and ideology.

The women's movement offers us greater insight into the social dynamics we have been attempting to describe. It does so

precisely because it is in the very process of emergence. While we cannot, of course, presume to prophesy the outcome of an as yet incomplete social process, we can learn much about the social change process facing the police, in this highly instructive case. One aspect of the process is the creation of the social recognition of a political problem. So, for example, domestic abuse, rape, and pornography as psychological violence become articulated as a problem that has been as yet unrecognized. It is, so to speak, "found"[33]. Along with this and growing interactively with it is a group organizing process that sustains these new ideas as problems. This is followed by a stage in which these ideas become institutionalized in a variety of agencies which focus upon these new problems and add to the reality of its social definition. These problem-sensitive institutional agencies such as rape crisis centers, referral houses, day care centers, women's rights movements, old-girl networks in employment, schools and clubs gain niches in employee associations, professional bodies, community bodies, departments of education, health welfare, social services, and of course the agencies of the administration of justice.

Out of this institutionalized network, the police find they face a quite altered environment of both ideas and institutions, one in which there has been a reactive clustering of formerly dispersed ideas and interests[25 34].

By this time, of course, specialized competencies are being developed within police forces and the enactment of the new social reality becomes relatively complete. These concepts of idea, group, institutionalization and the transformation of the environment facing police organizations offers a classic example of the external processes of social realization challenging police legitimacy in a number of areas[35 36 37].

The fourth case is a more complex and perhaps a little deeper one. It relates to the police response to gang members generally and in particular to those in motorcycle gangs. From the point of view of the police the gangs are, if not as probablistically illegal as, for example, 'organized crime', they are nevertheless seen to be associated with it and to share some of its characteristics. There are basically two levels of problems facing the police. The first is the extent to which the social organization of the gangs is associated with the commission of crime as a matter of conditional probability. The second is the challenge posed to the police by gang ideology, and this is ironic for while gang thought, in its most 'orthodox' form, if it may be so called, is consciously that of the outlaw and the embracing of social outcast status is explicit, at the same time it is also one of the most formalized of social groups. It is threatening to social order by being simultaneously antagonistic to existing social order while being itself highly ordered. It gains its social coherence from an antagonistic stance to authority, especially police authority, and the degree to which it is an inter-

nally highly institutionalized anti-culture, it creates for the police the threat of legitimacy inversion. Indeed, in certain cases, the Altamont rock concert and vigilante policing of the New York subways, for example, gang order has already become quasi-public order. This is a case where institutionalization proceeded to a large degree but in a primarily 'private' rather than a public form.

This is an area rich in ideological irony for the 'outlaw' ideology in the name of freedom from society in fact offers a strict alternative social order. Again, the social, the political and the criminal are not easily separable. Indeed a vital sociology of motor-cycle gangs already exists written largely by the new journalists, Tom Wolfe and Hunter Thompson. The problem, of course, is that riding a motorcycle is not an illegal act, nor is club membership per se, but viewed from the social reality of the police, it is so coterminous with criminal or society-denying activities that it assumes a status not far from criminal prescription in practice[38].

During the period immediately prior to the field study a gang gathering ("Bikers' Bash") took place within the jurisdiction studied. Gangs from the adjacent area of the U.S. and Canada converged in a rural part of the jurisdiction for their meeting, and the policing of their activities illustrated a quite strict full enforcement policy. All were stopped and searched - some many times - and penalties were assessed for even the most technical of violations such as lack of seatbelts, helmets not conforming to Canadian standards and so on. Police coordinated their activities with personnel at the U.S. border, on the main approach routes and a multi-force group was present for the period of the meeting. In this case police activity served two purposes: identification of the group membership and structure and a disincentive to return to the jurisdiction.

This fourth case further illuminates the society-creating role of the police. In essence the police seek, by individual and structural identification and a full-enforcement policy, to bring every legally available sanction to bear on the activities of a group that we may surmise commits the 'higher crime' of constructing an alternative society which supplants the police in their role. In essence biking is intellectual activity; it constructs in action an alternative social order. It strikes not only at the legitimacy of the police, but at their legitimating function. Here the police aim may not merely be the policing of such groups as probabilistically perpetuators of criminal activity but the rights of membership in such a group at all.

The highly ordered but assumedly criminally-disposed gang may appear to the police as a perversion of their own collective ideal self, for it can taunt the police with a perverse image of themselves in 'illegitimate' form. It may subtly play on deep and

persistent existential problems of legitimacy by mocking the struggle with integrity the police are irrevocably bound to face. There is the possibility there is in the gang a savage and ironic evocation of themselves as others might see themselves as becoming[39]. It is, we surmise, a challenge that compounds a number of rational and irrational (yet understandable) fears.

It is also interesting to see the way the police create a point of junction with such groups. In a police motorcycle club, the Blue Knights, they attempt to incorporate the legitimate aspects of motorcycle clubs, (esprit-de-corps, biking itself, the use of "colours", club structure, mascots and so on) so as to separate out the non-criminal aspects of the group from the illegal activities of criminal gangs. But in creating a legitimate mirror of formerly illegitimate activities they create a bridge to all bikers while depriving "illegals" of their claims to prejudicial treatment on the basis of biking per se.

One has only to see a Blue Knight bike-past in, for example, downtown Montreal (one took place on Sunday, June 20, 1982) to see the many roles the police are called upon to play; a variety as various as social life itself.

To discuss the range of such group-creation and interaction processes is to illustrate the genuine pluralism of the police; not for them the delicate sensibility of bourgeois life, and this work reports only those interactions that occurred and were widely discussed within the force and hence available to the researcher, so that one must assume from the increasing rings of secrecy from patrol to C.I.D. to special units, these interactions leave unrepresented certain underworld connections similarly engaged in and at some level perhaps also managed.

As a coda to this discussion of the policing of areas of unclear social charter, we might also consider the matter where law and some perceptions of legitimacy conflict. This occurs in the policing of drug use which has become one of the more contentious of social problems which, if reports are to be believed, is endemic among the young. Here the police face a real social problem; not only are there widely divergent social attitudes to drug use, but apparently its use is so pervasive as to seriously challenge the consensual legitimacy of its policing under criminal law. When the police officer acting pragmatically fails to 'bust' 'pot' smokers at a rock concert, it is a vignette of the problems of law in the face of contested legitimacy. The police resolution of this is highly instructive. This is an area where in essence the illegitimacy is intensified as users are encouraged to identify dealers, and dealers importers, until the legitimacy of the police right to act is unquestioned, and the sources are also blocked. (Daley's Prince of the City is a poignant description of the moral perils of this process.) In addition, in the jurisdiction studied, the information branch (Community Relations Depart-

ment) reportedly gave over 500 talks in which drug use was a theme, during the preceding twelve months. This educational aspect illustrates the importance of legitimacy as a determinant of the scope of police action. Not only is this an example of the way a lack of consensus undermines police legitimacy, it is a telling example of the way police response accommodates itself to this reality for drug education becomes in effect for many an alternative to the fine and jail cell reserved for the most criminal. This case once again illustrates that seemingly pervasive relationships between legitimacy and networking, in this case the identification of an illegal network of economic exchange.

Thus, there are problems where law faces problems of legitimacy but it is notable that the law does not tell the police how to act on a picket line, whether their function in a case of rape is primarily criminal or medical or whether an incident is criminal or racial. These are determined by a more informal social process. It may already have occurred to the reader that these examples do not touch so much on issues around which there is broad social consensus and high individual confidence, appropriate to law, but rather on those very issues of economic and political ideology, of cultural and sexual differences that lie, in our time, beyond general consensus and confidence. It is on these issues that the police are and must continue to be sensitive to the play of social forces within their communities; these are the touchstones of social change. If there is a true politics of policing it is to be found in their response to the subtle dynamics by which these issues affect change in the social order.

The process might, then, be summed up as one of reaction to those ideas and institutions that make up the political environment[40], responding to the political participation of minorities and women and to their constituencies in public agencies[41]. It should be no real surprise to discover that these groups are following the successful model of unions[42]. Although what is less frequently recognized is that the very processes of leadership and organization which grow out of and make possible challenges to the legitimacy of authority create the very social network through which social control can be exercised. Thus, ironically, political stability depends upon the organization of dissent which then becomes the means to potential stability through mutual influence. As groups openly organize to challenge authority, they create the networks of legitimate governance.

THE PROBLEM AND OPPORTUNITY FOR POLICE LEGITIMATION IN THE SPECIFIC INCIDENT

There is, however, another level of legitimation which rests less obviously upon the influence-interaction, reality-institutional relationship and is played out more publicly against the setting of the values and attitudes generally held and defended throughout society. This we call the legitimation of the specific

incident. These events tend to be of high public salience or to involve the question as to the appropriate degree of police response to situations. In essence, the critical incident can be defined as a specific police action of sufficient salience and ambiguity as to permit several plausible posterior constructions as to its legitimacy as an act.

If networking provides the groundwork of the institutional social fabric, the critical incident is the figure in the foreground. It tends to be highly symbolic, dramatic in its intensity and to reveal in its specificity the actuality of police-society relationships (see also Manning[15]). There are reasons for thinking that the management of critical incidents enjoys less public support than do police activities viewed as a whole (see Appendix II for a development of this theme). One can best look at this in terms of a calculus in which this marginal illegitimacy of the precipitating act is measured against the legitimacy of the degree of police response. Proportion is here the touchstone of legitimacy.

This idea of proportion is important in another way for the coercive resources available, (i.e., the legitimacy of means that may be used), are consistent with the illegitimacy of the misdeed perpetrated (i.e. the legitimacy of the ends desired). The Iranian hostage taking in London legitimately permitted the use of commando troops and violence in an otherwise police role. The calculation of the equation of the social grant of powers is a nice one for failure to use sufficient resources where the events 'demand it' and the use of overweening power beyond that seen as 'necessary' can both serve to erode the standing of the police; the latter is more likely, however, to give rise to challenges as to legitimacy, and the former to be seen as ineffectiveness. Not using powers you may have is less theoretically problematic than the 'abuse' of powers you do not possess. The overwhelming reality of policing is, however, the use of force and the perennial-problem, the legitimacy of the degree of this force. Let us consider one case that was still current during the period of study. It was referred to as a problem of high speed chases but there was much more to it than chasing.

Flight has such a guilt-confirming quality to the police that it immediately triggers an assumption of a higher social wrong. In one sense this is self-validating, as flight from the police is, technically, a felonious offense. This triggering, which is of course as much autonomic as deliberative, increases the stakes. Once a car is on the radio as evading the police, for example, it triggers the vicarious instincts of the chase in officers in the area. The extension of the response, both in degree and in scope of the manpower devoted, is likely to lead to an overresponse -- one in which it is likely that it will be interpreted as one in which the police were out of control. If the chased individual dies, if the chase ends in a shoot-out with guns

fired, the police have a nasty problem to deal with -- and if the precipitating offense is not serious, it may prove necessary to discipline to restore legitimacy. Such an incident had occurred in the jurisdiction under study and a full-scale internal inquiry and Police Act prosecution occurred, the discipline re-establishing morale as it restored legitimacy.

Another interesting single incident was a very serious property crime carried out in the jurisdiction by one of the most notorious of Canadian criminals -- a man not only convicted of a series of important felonies, but also a double escapee. The arrest, when it came, was quick, smoothly done, and very understated but there were some subtle touches to the case. For example, at a press conference prior to the arrest the possibility of a shootout was raised. It may have been a ruse, if so it worked for there was no shoot-out but simple surrender. But it may also have been a social notification of the assumption of greater powers in this particular case. In talking to police one sensed here again their sensitivity to legitimacy inversion, the fear that the really high-powered criminal might take on such stature (as, for example, Ronald Biggs has to some extent), as to be able to defy police in authority with impugnity.

Of course there are also situations of public danger or disaster where, by confronting danger for and on behalf of society, the police in essence play an explicitly heroic role. Much police work has this characteristic, especially as it is viewed by the police, although in all but the most rare cases, this tends to become identified with their professional role and to that extent taken for granted. It does sometimes stand out for all to see, however, and an act of selfless courage contributes more than anything else to the legitimacy of the police as an institution although, of course, at considerable risk to the individual. One such case occurred during a shoot-out to be described later. When, during a shoot-out, an apartment was evacuated and a deaf-mute remained in the building a senior officer ran into the building in the line of fire to rescue him, and was later decorated for his bravery.

In addition to an act of individual heroism a collective one can occur, as for example in the evacuation of a burning hospital. A large force worked many hours evolving a complicated system of triage, communications and transport. One senses that it was the sort of event for which the communications of a modern police department were created; out of danger, crisis and confusion, order is the police objective. There is an interesting footnote here to our discussion of policing discussed earlier. A complaint was registered during a debriefing after a mains gas leak. The police in evacuating the area of danger from a possible gas explosion were unable to identify the utility staff coming to repair the damaged main. The recommendation was to identify leadership personnel with armbands and other identifying symbols. For our

purposes the basic ideas underline our earlier discussion: police operate through delegated, negotiated authority in the face of the need to act to overcome disorder.

There is one other crucially important category -- the use of ultimate power which creates an irrevocable irremediable situation. This occurs in the case of police homicide, and here all the prior problems take on a sharper focus. In the case of police homicide subsequent review is irrelevant for the person whose life has been taken. And yet this taking of life is implicit in an armed police, especially in the creation of teams trained for terrorism, hostage-taking and shoot-out situations. Here the police become 'militarized' and are pre-emptively definitive; nothing can restore the status quo ante.

Police homicide is a fact of police work just as is police death[43] [44]. Such circumstances are very difficult for the police for if they have acted wrongly what recompense can be made? Some cases have gone to trial but they rarely have resulted in successful prosecution. An example of police homicide occurred in the jurisdiction and while no observations were made of the actual situation, the subsequent internal police documents were made available. Two files were made; one from the inquest, another from a recorded debriefing that took place the same day as the shooting. From these the facts emerge that in the early morning a young man with a shotgun started to fire at people going to work. A police car, on arrival, was parked in the line of fire and a policeman who was injured by a shot and his partner were unable to retreat. Forces were brought up including a commandeered Brinks truck, a specially trained negotiator and the special weapons team. Some hours later, after gas grenades had failed, as the man raised his gun, shots from marksmen hit him. When the police entered the apartment he was dead from loss of blood.

The debriefing in which officers spoke in the order of their involvement has a terrible sense of tragic narrative to it. The debriefing is concerned with establishing above all a sense of order as to the police involvement and a sense of the sequence of events that would make it clear that this killing was the only available response to an immediate threat to others.

The autopsy report contains statements by those last with him. Medical reports and other documents established a personal history of a gang member, a minority candidate for mayoral office and a life in which going berserk was a culminating event. But the question remains. How does one, how can one evaluate such an event? In the last analysis does someone simply have to dare to act and hope it will be seen as justifiable? Is this the more complicated form of heroism? Do we judge such acts in retrospect or in their prospective sense? Do we say the past is the past -- what can be done now? Or do we read the past as if time were

flowing forward and as if these actions are to be judged against all alternatives as a prospective plan for future action?

At the end all we know is Weber's paradox. Ultimately the problem of policing comes down to the legitimacy of the single mortal act.

CONCLUSION

As we have described in this chapter, the problems of the police are those of the immediate need to act and a sometimes unclear social mandate. We have discussed various formal aspects of the mandate in law and offices of the Crown but have sought to supplement this with attention to a more subtle negotiation of legitimacy in an exchange between social order and police behaviour. In this spirit we also examined the related issues of the legitimation of the individual act as a balance between social problem and police response, and we see in all processes, the legitimation of a legitimating institution.

It can be seen in these examples that legitimation of police behaviour depends upon the degree to which it is constrained by the legitimacy assumed by the groups with which the police interact. Their capacity to delegitimate police activity becomes an important social constraint upon and guide to police activity. At the same time it seems clear that the maintenance of social interaction between the police and such groups is an important mechanism for the transmission of the police perspective. The seamless web is made then, of both social interaction and social definition and redefinition.

In this work we have identified a basic tension between the law and social approval as separate sources of legitimacy. We have argued that the police have a mediating function and therefore require a theoretical framework that represents a mediative relationship between law and society. This is the theory of legitimation: not that the law is society; nor that we have to choose between law or society; but law and society are in continuous interaction.

The social imperative for the police consists of an active propagation of the police ideology through a social network. Society creating consists of the simultaneous production of ideas and a social structure that sustains those ideas. This process occurs against a broader background of public opinion in which specific critical incidents form the basis for a grant or a withholding of popular support. This, then, is the framework for the socially-based aspects of policing: the trickle-up from society; the trickle-down of the law and the police ideology based upon their legal responsibility and their professionally felt need for social order.

Police are subject to an evaluation of their legitimacy to the extent that they play a core role in emerging social definitions. It is asserted that they do so both in initiating the prosecutorial processes of the law and in acting in other pre-emptive ways that are socially definitive. The problem facing policing is their use of power to define social reality while maintaining their own legitimacy. To the extent that they live up to this responsibility, they contribute to the maintenance of the greater social order in a world in which the only constant is change. This, it is suggested, is the standard to which they are accountable, this their higher responsibility. To recognize it is perhaps to contribute to a more genuine understanding of their function in our society, to make the orderly continuation of that society possible and by so doing to make it in the larger sense humane. To do this means to aim at so applying the legitimating function that it contributes to the legitimacy of the state, its institutions and to its individual citizens.

This aspect of the study is the report of an attempt to carry forward an enquiry into a central theme of social science, that of legitimacy and legitimation, in the area of police studies, where it is likely to inform both legitimation theory and, it is hoped, the understanding of the police by the public and vice versa.

REFERENCES

1. Boulding, K. E. The Dynamics of Legitimacy, in N. Jacoby (Ed.), The Business-Government Relationship: A Reassessment. Pacific Palisades, CA: Goodyear, 1975.

2. Dowling, J. B. and Pfeffer, J. Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behaviour. Pacific Sociological Review, Vol. 18, 1975.

3. Epstein, E. M. and Votaw, D. (Eds.). Rationality, Legitimacy, Responsibility: Search for New Directions in Business and Society. Santa Monica, CA: Goodyear, 1978.

4. Berger, P. L. and Luckmann, T. The Social Construction of Reality. Garden City, NJ: Doubleday, 1966.

5. Dowling, J. B. Organizational Legitimation: The Management of Meaning. Ph.D. Thesis. Stanford, CA: Stanford University, 1978.

6. Wilson, J. Q. Varieties of Police Behaviour. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

7. Turk, A. Policing in Political Context, in The Maintenance of Order in Society. Ottawa: Canadian Police College, 1982.

8. Turk, A. Organizational Deviance and Political Policing, in Organizational Police Deviance. C. D. Shearing (Ed.), Toronto: Butterworths, 1981.

9. Cain, M. Towards a Sociology of the British Police: A Review 1979 and 1980, in The Maintenance of Order in Society. Ottawa: Canadian Police College, 1982.

10. Reiner, R. Fuzzy Thoughts - The Police and Law and Order Politics. Sociological Review, Vol. 28, 1980.

11. Ericson, R. V. Making Crime: A Study of Detective Work. Toronto: Butterworths, 1981.

12. Schutz, A. Collected Papers Vol. II. The Hague: Nijhoff, 1964.

13. Black, D. The Manner and Customs of the Police. Toronto: Academic Press, 1980.

14. Sykes, R. E. and Clark, J. P. A Theory of Deference-Exchange in Police-Civilian Encounters. American Journal of Sociology, Vol. 81, 1975.

15. Manning, P. K. Police Work: The Social Organization of Policing. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1977.

16. Muir, W. K., Jr. Police: Streetcorner Politicians. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1977.

17. Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1970.

18. Rumbaut, R. R. and Bittner, E. Changing Conceptions of the Police Role: A Sociological Review, in J. Morris and M. Tonry (Eds.), Crime and Justice: An Annual View of Research. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1979.

19. Weber, M. Politics as a Vocation, in H. Gerth and C. W. Mills (Eds.), From Max Weber: Essays in Sociology. New York, NY: Oxford University Press, 1946.

20. Merton, R. K. Social Theory and Social Structure. London: Free Press, 1957.

21. Black, D. The Behaviour of Law. Toronto: Academic Press, 1976.

22. Dowling J. B. Ritual as Social Realization. Proceedings of American Institute of Decision Sciences, 1979.

23. Reiss, A. J., Jr. The Police and the Public. New Haven, MA: Yale University Press, 1971.

24. Gouldner, A. W. Modern Sociology. New York, NY: Harcourt, Brace, World, 1963.

25. Emery, F. E. and Trist, E. L. The Casual Texture of Organizational Environments. Human Relations, Vol. 18, 1965.

26. Ashby, W. R. Design for a Brain. New York, NY: Wiley, 1952.

27. Gerstein, R., Bowen, N. and Torrance, G. V. Policing in the Eighties: Perceptions and Reflections. Toronto: Solicitor General of Ontario, 1980.

28. Stern, D. and MacKenzie, H. Slurs, Stereotypes and Prejudice. Hamilton Anti-Racism Committee (n.d.)

29. Ontario Human Rights Commission. Workbook for Police in Service Training. Toronto: Community and Ethnic Relations Unit, 1980-81.

30. Dowling, J. B. and Schaefer, N. V. Institutional and Anti-Institutional Conflict. Academy of Management Review, Vol. 25, 1982.

31. Eichler, M. Leadership in Social Movements. Sociological Inquiry, Vol. 47, 1972.

32. Battelle Memorial Institute. Forcible Rape: Police Administration and Policy Issues - Police Volume IV. Washington, DC: US Department of Justice, 1978.

33. Pounds, W. F. The Process of Problem Finding. Industrial Management Review, Vol. 11, 1969.

34. Ontario Provincial Secretariat for Justice. Helping the Victims of Sexual Assault. Toronto: 1979.

35. Rose, V. N. Rape as a Social Problem. Proceedings, Pacific Sociological Association. March, 1976.

36. Nall, E. W. Battered Women: The Political Process of Defining a Social Problem. Rockville, MD: National Institute of Mental Health, 1974.

37. Simon, B. L. Rape: View from the Center and Periphery. Philadelphia, PA: LaSalle College, 1979.

38. Werthman, C. and Piliavin, I. Gang Members and the Police, in D. J.Bordua (Ed.), The Police: Six Sociological Essays. New York, NY: Wiley, 1967.

39. Daley, R. Prince of the City: The True Story of the Cop who Knew Too Much. Boston, MA: Houghton Mifflin, 1979.

40. Rowan, B. Organizational Structure and the Institutional Environment. Administrative Science Quarterly, Vol. 27, 1982.

41. Kinsella, N. A. International Consultation of Selected Human Rights Professionals. The Journal of Intergroup Relations, 1980.

42. Landsberger, H. A. Maximum Feasible Participation. Journal of Voluntary Action Research, 1979.

43. Kobler, A. L. Police Homicide in a Democracy. Journal of Social Issues, Vol. 31, 1975.

44. Westey, W. A. Violence and the Police: A Study of Law, Custom and Morality. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1970.

OTHER REFERENCES

Cooper, W. H. Police Officers over Career Stages. Canadian Police College Journal, Vol. 6, 1982.

Douglas, J. D. Investigative Social Research. Beverly Hills, CA: Sage, 1976.

Fox, J. C. and Lundmann, R. J. Problems and Strategies in gaining Research Access in Police Organizations. Criminology, Vol. 12, 1974.

Fyfe, J. J. Observations on Deadly Force. Crime and Delinquency, 1981.

Johnson, J. M. Doing Field Research. New York, NY: Free Press, 1975.

Manning, P. K. The Narcs' Game. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1980.

Maslow, A. Motivation and Personality. New York, NY: Harper, 1956.

Neave, E. M., Cooper, W. H., MacDonald, V. N. and Petersen, E. R. Management Issues in Canadian Municipal Policing. Canadian Police College Journal, Vol. 4, 1980.

Van Maanen, J. Epilogue on Watching the Watchers, in P. K. Manning and J. Van Maanen (Eds.), Policing: A View from the Streets. Santa Monica, CA: Goodyear, 1977.

Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization. New York, NY: Free Press, 1964.

APPENDIX I
CHAPTER I

PUBLIC OPINION AND THE POLICE

In the course of the field study we interviewed 150 residents of the area about their publicly expressed attitudes towards the police. The interviews were of the semi-focussed, open response type of which some were tape recorded and efforts were made to capture major demographic characteristics; there was a noticeable underrepresentation of the elderly; and a refusal bias by people of East-Asian origin was noted. There are three phenomena of noticeable interest in these data. The first is that there is a generally positive rating among respondents. The second is that in the case of specific incidents there was a tendency of a withdrawal to a neutral evaluation rather than an increase in overt criticism. Thirdly, it was possible from conversational responses to build up a profile of public awareness of the police and of their role in specific incidents.

Not all respondents were asked all questions and the number of respondents is given below for each item.

The level of support for police services generally was 72% of all respondents, the suburbanites nearly reaching a figure of 90%, while only 65% of city respondents indicated satisfaction. Of those who did not, somewhat more were neutral than were overtly negative.

It is of some interest that those who expressed support for the police generally and those who expressed criticism did so spontaneously in our interviews for much the same reason, e.g., response times (good or poor); presence (good or poor); good with drunks, hard on alcoholics; helpful, harassing; honest, dishonest; and so on. It seems clear that at this level the public evaluation of police operates through the same criteria.

As one becomes more specific, however, levels of support tend to drop. Thus, levels of support for the police's racial sensitivities were 61%, their use of force 52%, and on increasing the police budget 46%.

Similarly, when questions were asked as to the support for police activities regarding the motorcycle gang meeting, it was recorded at 61% of those asked, and at 54% of those who knew of the action. Of those who supported the police generally it was at the 63% level.

Generally speaking there is a higher level of generalized than of specific support for the police. Secondly, where support was lower, there were more shifts to neutral responses than outright criticism. When things become concrete, people become

fuzzy. Thus the 14% overall neutrality rating rose to 35% on questions about discrimination, 30% on the use of force, 32% on the question of an increased police budget. In the case of the gangs, uncertain responses accounted for 28% overall and of those who knew of the incident, 23% were neutral.

What do the public know? There is a very rough accuracy in the following categories:

homicide:	overestimated occurrence rate and underestimated clearance rate
break & enter:	slightly underestimated occurrence rate; strongly over-estimated clearance rate
hit and run:	grossly underestimated occurrence rate; grossly exaggerated clearance rate
drug arrests:	roughly accurate
manpower:	roughly accurate

When asked what they knew of the gang meetings the following profile emerged. The dominant spontaneous items reported were the use of drugs and civil rights issues (eight responses each). Searches and arrests were next most common with six mentions each and these four make up the dominant public associations. In the intermediate response category weapons were mentioned four times; searches three times; the locations and the use of minor charges were each reported twice. In the minimally mentioned category were references to explosives and fighting.

These responses were given spontaneously by respondents during two days immediately following the event. Of those asked, 83% were aware of the gang meet.

These data are summarized as follows:

1. Satisfaction with police services generally

	Satisfied	Not satisfied	Neutral	
(a) all respondents	72%	13%	16%	n = 97
(b) suburban respondents	87.5%	5%	5%	n = 21
(c) city respondents	65%	16%	19%	n = 75

2. Approval of specific services (city only)

(a) special weapons squad

Approve	Disapprove	Neutral
52%	13%	35%

(b) police use of force

Approve	Disapprove	Neutral
52%	13%	35%

(c) racial attitudes of police (Note: systematic non-response by East-Asians.

Approve	Disapprove	Neutral
61%	4%	35%

(d) support for increased police budget

Approve	Disapprove	Neutral	
46%	21%	32%	n = 28

3. Knowledge and attitudes towards police actions at motorcycle gang meet

(a) evaluation of general police services

Approve	Disapprove	Neutral	
71%	15%	13%	n = 52

(b) knowledge of police activities

Did know	Did not know
83%	17%

(c) evaluation of police in this incident

Approve	Disapprove	Neutral
54%	18%	28%

(d) approval by those who knew of the action

Approve	Disapprove	Neutral	
61%	15%	23%	n = 39

(e) approval by those who did not know of the action

Approve	Disapprove	Neutral	
33%	0%	67%	n = 9

(f) approval by those who approve of the police generally and knew of this action

Approve	Disapprove	Neutral	
63%	17%	20%	n = 30

(g) approval by those who do not support police in general and knew of this action

Approve	Disapprove	Neutral	
43%	57%	0%	n = 9

COMPARISON WITH THE NEUTRAL'S RESPONSES REMOVED

4. Satisfied with police services generally

		Approve	Disapprove
(a)	all respondents	84%	15%
(b)	suburban respondents	95%	5%
(c)	city respondents	80%	20%

5. Approval of specific services

		Approve	Disapprove
(a)	special weapons squad	80%	20%
(b)	police use of force	80%	20%
(c)	racial attitudes of police (special conditions, 3(c))	94%	6%
(d)	support for increased police budget	69%	31%

6. Knowledge and attitudes towards police actions at motorcycle gang meet

		Approve	Disapprove
(a)	evaluation of general police services	83%	17%
(b)	evaluation of police in this incident	75%	25%
(c)	approval by those who knew of this incident	80%	20%
(d)	approval by those who approve of the police generally and knew of this action	79%	21%

Thus when we factor out those who are neutral we return to the same or higher levels of police support. Neutrality may be considered to reflect a falling-off of support in absolute terms but not in terms of those who take a negative position. Thus we have two processes: a rough stability in those who take a position, but a reduction in their number. The ratio of supporters or detractors remain high.

It is interesting to note that the public opinion of press coverage of police matters is as follows:

Approve	Disapprove	Neutral	
25%	22%	53%	n = 23

In this context it is further interesting to note that the only person who denied a request for an interview in the whole research program of perhaps 260 interviews was the city editor of the city's single paper. His reason? It might jeopardize his relationship with the police department.

From this we can observe two basic phenomena. There is far more variety in the approval-neutral shift than in overt hostility. Hostility ranges from 5 to 16%; support from 87 to 46%; neutrality from 5 to 35%. These data suggest: that there is a fair degree of knowledge of the police; that generalized support is higher than specific support; and that while there is some persistent criticism of the police, ambiguity is more likely to be manifested as neutrality towards the police than by overt criticism. This can be interpreted in two ways: from a point of view of the retreat from active positive support; or as a neutral toleration of what the police have done.

It does suggest quite powerfully that in some cases specific acts can erode explicit police support. It also seems to indicate that the public grants the police more institutional legitimacy than they do act legitimacy.

The view of the news media is itself most interesting and provides the police with some basis for comparative support. Whatever the police are doing, they enjoy more support than does the media in doing whatever it is doing.

Thus police general legitimation would seem to be more constrained by the influence network than by the public at large and specific incident legitimation more by the public loss of expressed confidence than by evaluations of their overall performance.

A STATISTICAL NOTE

For a number of reasons dealing with sampling and inference, we have not submitted these data to journal tests of significance. Firstly, and perhaps of least importance, we have not used formal sampling techniques; also and probably of greater importance we are concerned about the problems of selective non-response[1], (it was notable that East-Asians failed to respond to our inquiries, for example); but most important of all, it is not clear what the base rate or implied criterion of comparison should be. Any assumed distribution, be it equiprobable, normal or exponential, is largely a subjective expectation. For these reasons then, rather than impute a false significance to the figures, they are presented in simple descriptive rather than formally inferential terms.

For a general critique of opinion surveys of the police (see for example, White and Menke[2]) and for levels of confidence in other institutions (business and government) see Wirthlin[3], Yankelovich[4], and Dowling and Schaefer[5].

REFERENCES

1. Daniel, W. Non-Response in Sociological Surveys. Sociological Methods and Research, Vol. 3, 1975.

2. White, M. F. and Menke, B. A. A Critical Analysis of Surveys on Public Opinions Towards Police Agencies. Journal of Police Science and Administration, Vol. 6, 1978.

3. Wirthlin, R. B. Public Perceptions of the American Business System 1966 - 1975. Journal of Contemporary Business, 1975.

4. Yankelovich, D. A Crisis of Moral Legitimacy. Dissent, Vol. 21, 1974.

5. Dowling, J. B. and Schaefer, N.V. Institutional and Anti-Institutional Conflict. Academy of Management Journal, Vol. 25, 1982.

APPENDIX II
CHAPTER I

ON THE METHODOLOGY EMPLOYED IN A CASE STUDY IN POLICE ORGANIZATION

The participant-observer method is a hallowed one but one very difficult for someone who is not already an organization member. Methods are informal - taking up ideas that seem interesting, looking for validation from others, from documentary evidence and so on. But it is by definition a roving commission and naturally a sensitive one. It operates from the first principle of investigation that when the subject is uncomfortable you are on to something. I was vastly aided in this enquiry by the fact that my theoretical and empirical interests occurred within the framework of larger 'covering' studies.

I was covered firstly by the fact that the research was sponsored by a police organization, one which had already produced a report satisfactory, indeed praised in police circles, and one which had visited this research site so that there was inherited official goodwill.

This study had three investigators, one of whom was by these standards more formal in his design and analysis[1]; and another of whom (MacDonald) had held a commission in the Canadian military and subsequently had become a widely-recognized researcher in police matters. His work has included the development of police management curricula and he has served as an instructor for senior police management courses. The issue of entree was facilitated both by the styles and the personal character of the researchers who accompanied me on the team. Needless to say this only became apparent in the doing. It is not clear whether entree might have been gained directly for this method.

The process, then, becomes one of discovering what it is you want to find out and the first step is to get to know the senior officials. We engaged in what must have been for them a very time-consuming series of interviews which served to familiarize the senior officers with me and to sensitize me to their relationships, responsibilities, their individual histories and the history of the force. This process constitutes a second level of entree.

The third stage was that of developing empathy with the police role. By numerous interviews with police officers of all ranks and responsibilities one develops a feel for the force. And then one looks for interesting areas to probe and follow up on. Such a research posture is not for everyone. The unstructured format calls upon one to make up in synthesis what is lacking in prior formal design. This sort of research has been formalized

under a number of different titles; most commonly it is called grounded research[2] in which the research grows out of the research experience itself.

Of course, this sort of enquiry appeals to a particular sort of mind and is really only appropriate to essentially impressionistic or specifically incident-centered concerns. For many today there is a very real concern that methodological orthodoxy limits academic enquiry, i.e., that the interesting 'things going on' do not turn up through more formal laboratory experiments and survey techniques. There is a further ontological assumption that lies behind this sort of method. For some, data implicitly serves as a test of pre-existing theory; the object is to refine the theory. From my perspective in this research, however, there was an interest in the data for themselves. It started with a theoretical concern but also with a presumption of ignorance. This assumes the knowledge in itself is valuable, that we simply do not know what is going on, and that theory is no more than an attempt to give some coherence to this gained knowledge and to integrate it given the prior knowledge one brings to the matter. Understanding, then, is the object, not proof. In essence all of these elements contribute to the method of the anthropologist.

The process consisted of the selection of events or situations which spoke to the concerns brought to the study. Here individual themes such as labour relations could be taken up or a file requested on, for instance, police interaction with the East-Asian community, or interviews requested as, for example, with officers coordinating the gang-related policing. Other confirming information came to light serendipitously in other interactions as, for example, the problem of establishing order in crisis situations, in a hospital evacuation report and in very informal debriefing after a gas leak. From such a variety of elementary data a preliminary impression is constructed.

At this point it was necessary to go into the larger community to check impressions against those held by others and visits were arranged with, and documents saved from, perhaps twenty members of organizations that systematically interact with the police. We also tape-recorded interviews with 150 members of the public on their views on police matters.

Eventually both the police and the researcher have had enough. There is, after all, some kind of bargain over the time one will take for research purposes and eventually one realizes the marginal gain is slight. There is a tendency to a repetition of key themes and gradually, and quite reasonably, one realizes one is not going to get any more and, indeed, putting together what you have is going to be a considerable task anyway. It is important to add that there are discoveries to be made in police-work, about the reality of physical violence and coercion for

which the researcher may be quite unprepared. When the researcher becomes shocked or overloaded, he has gone as far as he can at the time[3].

This, then, constitutes the quarrying stage of the research in which one gets the rock from which the ore must be refined and then shaped. The refining process is itself quite difficult, and consisted of attempting to satisfy three quite distinct readerships, the body sponsoring the research, the academic community generally, and the informants themselves. The latter are in fact the more difficult. They stand most at risk in the ethical matters covered by the research and they are in a difficult relationship to the research product. They have contributed of their substance to it, yet by its nature it is not usually immediately useable by them.

The mechanism of interaction with research participants was carried out in two basic phases: one of individual feedback to key individuals within the force and later a more collective discussion of the way the research was developing. This is very important too for the researcher because, while it may offer the informants a chance to deny the validity of the data, it is invaluable for its capacity to confirm ones interpretations both verbally and more importantly in the manner in which they show understanding.

The problem which bedevils the whole process, from start to finish, is that of evaluation. The subjects of the research know the researchers are there. And the fear of being evaluated communicates itself from the subjects to the researcher who in turn may come to assume this function. It is a very human problem and a natural response on the part of the research subject and the researcher. But it is the absolute enemy of objective research for it undercuts the objective relationship of researcher to subject and tends to demand resolution by either sympathetic reassurance, retreat to the non-controversial, or the misdirection of the research into that which is of technical use. Anthropological research cannot be subject to such limitations while in a real world it cannot be free from it either. In a social setting lack of bias is a lonely and, for all concerned, a rather frightening stance.

ON THE ROLE OF A RESEARCH ASSISTANT IN FIELD RESEARCH

A research assistant can be and was in this case a most useful adjunct to the research process. In areas of sensitivity a R.A. can serve to gain information which is felt by the researcher to be sensitive and where the investigator does not wish to compromise his authority. His delegating of tasks to the R.A. carries with it his implied authority and yet is received as 'expected behaviour' by the R.A. and those he interacts with.

This protects the triggering of sensitivity in the subjects. The R.A. can absorb equivocality by not recognizing its significance and hence not communicating this sensitivity to others.

A further role is that of the companion pure and simple in a field setting. A single individual can become easily isolated and the pressures on isolates to conform are powerful. The presence of another who more or less shares one's 'home' viewpoint in the 'foreign terrain' of the field setting is an essential anchoring device for one's intellectual position, otherwise one might find oneself for emotional reasons becoming dependent upon one's closest inside ally. In fact the R.A. does not prevent one from 'going native' which is in fact essential to the process, but he holds one from staying native too long.

The uncritical and supportive R.A. helps one maintain ones modified original persona. You can then hope to draw upon your data and experience to speak to both academic and practitioner audiences. This is a critical point, for you must become a mediator. To withdraw and merely criticize, to evaluate in fact, or to go native, is in either case to betray the trust placed in you. The end product must have practical value and sufficient sympathy both for the development of academic thought and of police practice.

A CONCLUDING NOTE ON FEAR

The police possess institutionalized dominance and the means of making it felt. A crucially important part of that dominance is the triggering of the fear response. For many people just to see the police car sets off a physical response. The social sanctions institutionalized in the police are awesome but fear of the police may not merely be the fear of their power, real though that may be, but also a fear of self-knowledge. Research on the police is an exploration of that knowledge and those fears.

REFERENCES

1. Cooper, W. H. Police Officers over Career Stages. Canadian Police College Journal, Vol. 6, 1982.

2. Glaser, B. and Strauss A., The Discovery of Grounded Theory, London, U. K.: Weidenfeld and Nicholson, 1968.

3. Westey, W. A. Violence and the Police: A Study of Law, Custom and Morality. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1970.

CHAPTER II
IDEOLOGY AND ITS IMPACT UPON PERSONAL AND ORGANIZATIONAL LEGITIMATION AND LEGITIMACY

VICTOR N. MACDONALD

INTRODUCTION

In a complex organizational world of diverse realities and changing values, traditional sources and types of authority are being consistently questioned and those people who represent that authority are undergoing agonizing scrutiny. It is little wonder that individual police officers and police managers, given their highly visible, authority-related roles, are finding it hard to cope with the multiple pressures and ambiguities. For one thing, as discussed in Chapter I, the process of legitimation for police, in general, has become much more complex in a pluralistic society. Insofar as there is any generally recognized authority, it is perceived to reside in the law, whereas the legality of police behaviour is as open to question as the behaviour of any other citizen. The social determinants of police legitimacy are changing, as new interest groups gain power and values shift; therefore, the very nature of what was traditionally recognized as the police role is in question. Perhaps more than ever before, the legitimacy of police action and the authenticity of police authority is in doubt.

Challenges to police legitimacy are not entirely external, however; as Reiss[1] has observed, and our experience indicates, there is a crucial need for individual police officers to believe in the legitimacy of their own acts. Thus their belief about legitimate police roles and police behaviours will have a considerable influence on their actions. In fact, while other factors unquestionably have an affect upon police behaviour, our evidence indicates that the search for personal legitimacy (the feeling that "I'm OK" and that I'm contributing to my organization and to society) has a major influence upon both individual and collective police activities. It appears that this legitimating behaviour is a personal response to the individual's own beliefs and that, in the police profession at least, these beliefs are largely collective in nature; what can be labelled 'a police ideology'.

Chapter I dealt with police legitimacy in a social context; both the legitimation of police behaviour and the role of the police as legitimators for other people and organizations. In this chapter, the discussion will turn to factors which influence individual police actions and, in particular, the extent to which personal legitimating behaviour is influenced by collective belief systems. We will try to define and describe those belief systems, indicating their probable origins and identifying their impact upon police behaviour. In effect, this is an extension of the theories discussed in Chapter I. The objective of this chapter is

a better understanding of social reality from the viewpoint of individual police officers and the impact of that perspective combined with operational stresses and pressures, upon their attitudes and actions.

Effective management is fundamentally involved with maintaining the social legitimacy of an organization and with attaining the support and cooperation of its members. This entails an accurate perception, on the part of managers, of the characteristics of legitimate behaviour and also an understanding of, and ability to influence, the actions of individuals and groups within the organizations. An awareness of the processes by whichindividuals attempt to attain legitimacy, and the belief systems which determine its content, seems to be a basic requirement for police managers, particularly now, when society is undergoing significant changes in beliefs and values.

The theoretical arguments presented in this chapter have grown out of an interpretive synthesis of data from a number of sources. These include a number of years spent in close contact with senior police managers from across Canada and inferences from the data obtained from three different studies[2]. There is no question that the discussion which follows represents a qualitative leap from the data. Both the categorization scheme and the inferences are subjective and we have not attempted to support them with specific references to objective data. To an extent, this has resulted from the expanding nature of the study; the increasing awareness on our part that there was a critical need for frameworks which could incorporate the internal and external dynamics of Canadian policing and which had the potential to provide an explanation for the relationship between the two. We are satisfied, from our subsequent studies and discussions with both police and academics, that the frameworks and models we describe here and in Chapter I and III have the potential to provide a basis for more socially relevant policing and for police-related education.

The host force data from this particular study consists of interviews with over sixty police officers; from seven percent of the constables in the force to eighty percent of superintendents and above. Although the selection of interview candidates was based on availability, the sample was representative in terms of seniority in rank and we have no reason to believe that any systematic bias was operating.

The interview format was semi-structured (see Appendix I to this chapter) and the interviews ranged from one to two hours in length. Detailed notes were kept which were carefully analyzed for recurring themes. These themes were combined with information from other sources to provide the summary data.

In addition to the interviews, police reports were reviewed, particular incidents were analyzed in detail, and police patrol operations were scrutinized to some degree. The inferences made from the data were cross-validated within our team and discussed with officers from both the host force and other forces. Many of the primary inferences which we made prior to theory development are explicit in the main body of this Chapter. Those which are not, have been consolidated in Appendix II.

During the interviews care was taken not to fall into the trap of inciting interviewees toward a prejudice which could then be reported as their viewpoint; most of the dimensions reported are indirect rather than direct inferences. Attitudes, for the most part, were inferred from descriptions or observations or were taken as implicit from assumptions, rather than expressed directly. For example, interviewees were asked to give examples of good or poor policing activity or good or poor supervisory behaviour. These stories were analyzed for implications relating to police beliefs and attitudes about other objects, e.g., the public, courts, superiors, etc.

Police unquestionably constitute a biased sample of Canadians (a result of both self-selection and organizational selection processes). Almost all of the people we interviewed came from stable, law abiding, middle and lower middle class backgrounds. Fifty percent had been in the military or had relatives in policing. Most had relatively stable upbringings and, of course, had been in no trouble with the law. Their behaviour and attitudes may result in part from that bias, as this report indicates, as well as from a variety of forces which impinge on them. We have tried to identify some of those forces and also to identify pre-police experience biases. Conclusions and recommendations relevant to professional police managers, have been reserved for the final chapter.

The data, both from the structured interviews and from other contacts, observations, and discussions, indicate the existence of an intense collective belief system, extending through all police ranks and all levels of authority. The core values and beliefs are so consistent, so strong and so universal that it seems possible to consider this belief system an occupational ideology, an ideology which we believe has rather important connotations for the evaluation and evolution of the police function in our society and certainly for police management.

The primary concern in this report is with factors that have an impact on police legitimacy. In the belief that ideology is one of those factors, working through the medium of personal legitimation, the relationship between ideology and legitimacy will be examined. This exploration will begin with a discussion of the interaction between social legitimacy and personal legitimation. Then an attempt will be made to clarify the impact of ideology

upon legitimation behaviour prior to justification of the use of the term ideology, an explanation of what police ideology, used in this sense, means. Having clarified the nature of police ideology we will discuss its sources, the reasons why it is so important and its implications for police behaviours and for both the short and long term legitimacy of police organizations.

While acknowledging the limitations of the data and recognizing the relatively abstract nature of the theoretical inferences, we do, however, believe that this relatively comprehensive yet simple theory has a great deal of explanatory power for various common policing behaviours. Included in those behaviours are: reactions to stress and role ambiguity; motivation and leadership in the policing context; job satisfaction; police productivity; and effective internal and external communication.

Personal legitimation as an activator and ideology as a guideline, implies rational behaviour, not necessarily centered on self interest but still rational from the viewpoint of the individual policeman. Where regulations or the apparent desires of police management conflict with individual beliefs, the response will vary with the particular police officer, but our evidence indicates that common beliefs have a major impact. A few of the implications of common beliefs or ideology and personal legitimation for police behaviour will be outlined in the latter section of this chapter and in Appendix III. In fact, Appendix III describes what appears to be some of the modes of adaptation to role stress adopted by various officers. We realize that any discussion of implications is somewhat presumptuous on our part and hope, eventually, to hear from experienced police and legal practitioners, regarding their evaluations of our theories.

INDIVIDUAL AND COLLECTIVE BEHAVIOUR AND SOCIAL LEGITIMACY

While theorists frequently attribute organic properties to organizations, the analogy is always risky[3]. The legitimating behaviours of an organization, for example, are the result of decisions and actions by individuals or, sometimes, the collective impact of the decisions or actions of a large number of people. It is true that social legitimacy is determined relevant to expectations that exist for an organization, however, in reality it is individual or group decisions and actions of the members of that organization which are being evaluated.

An effective manager, therefore, while being aware of what constitutes social legitimacy for an organization, must also have an understanding of the perspectives, motives and actions of the members of that organization.

As briefly mentioned in the introduction, individual police officers have a strong sense of responsibility and are very concerned with the legitimacy of their own actions. This concern

often supercedes orders, regulations and what they perceive to be the desires of their senior officers. Game playing was not uncommon around rules, regulations and measurements of effectiveness, but officers had a strong belief in the police role, as they defined it, and took the fulfillment of that role seriously. The state of personal legitimacy is hard to define because it really consists of a perspective and feeling on the part of a person. It is not strictly cognitive but contains feelings, actions and perceptions, therefore it must be felt to be understood.

As a patrolman drives out of the compound and checks in with dispatch to indicate his availability for calls, he assumes a unique perspective toward the world around him. That young, strained quasi-innocent face on the corner! 'Lisa's on the street again.' That group of boys straggling along the sidewalk; a sudden recognition; 'Jimmy Oaks and his gang, starting off on an evening of B & E's.' An errant motorist, an evaluation! 'Not serious, besides he didn't see me -- no need for action.'

> A bit of static on the radio and some barely distinguishable words, from Anne, the dispatcher. To the non-police observer, nothing. To the young police officer, 'someone in danger', 'a need for police action', 'a buddy who needs back-up'. Potential danger, pumping adrenalin, keen senses. Lights! Siren! "Figure" becomes an uncertain incident which calls out for police action. Everything else becomes "ground" as the "fight or flight" syndrome is activated.

What does personal legitimacy mean? To some extent it means the carrying out of a self-assigned responsibility, variously defined by different officers but with high similarity in content. It is based on a feeling about responsibility, a perception of role; a partially physiological, partially psychological reaction to events unfolding in the surrounding world. It is doing what is "felt" to be appropriate at a given time and a given place. Police behaviour can only be understood from the police perspective. "Figure" for us, is what, in our environment, is likely to affect us. "Figure" for a police officer is anything which may influence the state of social order -- "his responsibility".

Orders, regulations, and guidelines pale in the significance of immediate events. The world of the police officer is a "here and now" world. "This is where the action is", and the response must be immediate.

'What is this drunk husband with the gun likely to do?' 'Those two in that car look like pretty rough customers -- should I call for back-up?' 'That driver started to speed when he saw me -- he must have pulled some job.'

Unknown motives, uncertain consequences, but definite responsibility and a need for action; the policeman's world in all its visceral and intuitive splendour.

Observations and interviews led to the conclusions that the search for personal legitimacy could be considered a central drive which seemed to influence almost all individual and group behaviour. It had more influence on individual police behaviour than regulations, police management, or court decisions; and resulted in the personal and subjective interpretation of the application of many laws. This system of beliefs surrounding an officer's subjective understanding of the police role and responsibility is almost certainly of paramount importance in understanding and analyzing police behaviour.

It had occurred to us, very early in this study, that we were finding a startling similarity in police backgrounds and an even more striking congruence in beliefs and values relating to policing, society, and to the relationship between the two. This was not surprising, since the available research, largely American, had indicated that this would be the case. What surprised us was the intensity and integrated nature of the beliefs and the extent to which they permeated all ranks and statuses. It seemed evident that we were dealing with an occupational phenomena which was capable of having an influence on the actions which determine police legitimacy or, in management terms, the effectiveness and productivity of police forces.

A thorough examination of the initial inferences from the data, partially contained in Appendix II to this chapter, and further interviews and discussions with members of additional forces, led to the conclusion that a collective belief system, which could be clearly identified, played a fundamental role in police behaviour and was a necessary part of the theory of police legitimacy.

There are, unquestionably, a number of other important determinants of police actions but, when we listed them and considered their apparent impact, it appeared that most of them were in some way related or integrated with the collective belief system. To provide the reader with the same perspective, we will identify and briefly discuss what we believe to be the major factors which have a general influence on the actions of individual police officers.

These include:

1. socially and behaviourally conditioned reactions, often largely the result of training and social and sports experiences;

2. physiological factors (some general ones, such as the natural bodily reactions to the stresses of the police role, and some specific ones, such as the level of

emotionality of the individual, which contribute to individual differences);

3. the factor we are calling police ideology -- the collective beliefs and values related to policing, which have apparently resulted from an interaction between cultural values, police responsibilities, psychological needs, and conditioned and physiological reactions;

4. written regulations and orders;

5. the perceived preferences and objectives of senior officers;

6. peer pressures and the need for peer support;

7. organizational processes and measurement systems, particularly those related to discipline, promotion and other forms of career advancement; and

8. individual beliefs and values, in addition to, or which differ from, the ideology described in 3. above.

While we feel that all of these factors have an influence on police behaviour, we point out, as illustrated by our previous discussion of personal legitimacy, that behaviourally conditioned reactions, physiological factors and peer pressure will interact with police roles and responsibilities to determine reactions and that probably police ideology is both a partial cause and a partial outcome of this interaction. On the other hand, orders, regulations, the beliefs of senior police managers and organizational processes are, to some extent at least, the outcomes of police belief systems or ideologies (we have noted at several points the consistency of collective beliefs in all ranks and statuses). Individual beliefs and values may create some conflict or role ambiguity for individual officers when there is sharp divergence of their beliefs from those of the collective belief system. Some aspects of this conflict are discussed later in the paper.

Of the above listed factors the most interesting is factor 3, the ideology, because it seems largely instrumental in defining the activities and reactions which constitute legitimate behaviour, in their view, for most police officers. Therefore, it has an immense impact upon both individual and collective police actions and upon the degree of social legitimacy which the police attain. It is clear, both from our experience and from the theory thus far described, that police ideology and the social legitimacy of the police could well be in conflict. Regulations and disciplinary processes, designed to counter this problem, are usually largely irrelevant to policing ends and tend to increase uncertainty in the minds of operational officers regarding approved means (well illustrated in Brown[4]). What appears to be legitimate

behaviour to an individual police officer, could very easily lead to socially disapproved police action. At the very least, ideologies can contribute to inflexibility and a lack of adaptive potential. This is not to say that ideology does not have positive connotations as well. It implies a commonality in beliefs and actions which facilitates both communications and joint action within the organization. It may act to contain harmful deviance, e.g., corruption, and it may provide a set of standards which limits the effects of harmful external or internal influences.

Unfortunately, it is not possible to define ideology as concisely or clearly as one would like. Over the next few pages the concept of ideology will be discussed, prior to an examination of the specific example of police ideology. As the reader will note, it is a fuzzy concept which has an almost undefinable impact upon the behaviour of any particular person. It does not consist of so much of this and so much of that, but it is essentially an interactive phenomenon. In spite of these problems of definition the concept appears to have great significance for understanding the behaviour in, and the behaviour of, police organizations.

THE MEANING OF POLICE IDEOLOGY

The basis for the use of the term ideology, in an occupational context, is well founded in the behavioural science literature. A functional sociological view, expressed in what Karl Mannheim[5] calls the sociology of knowledge, holds that the ideas, values, and attitudes of a given group derive from the social conditions under which the group lives. Groups express those values and attitudes through social and political actions and the denotative content of those actions can be regarded as an expression of the ideology of the group. Occupational groups, therefore, that exist under unique conditions, which distinguish them in a meaningful way from other occupational groups, could be expected to have somewhat diverse ideologies. Ideology, in the broad sense of the sociology of knowledge, constitutes those ideas upon which distinct social behaviour is based. That would include not only political views, social values and beliefs, attitudes and aspirations but also a major behavioural concern, motivation in the work setting. The data indicate that police officers in common, hold sufficiently strong interrelated and distinctive values, attitudes and beliefs so that their overall belief system could be classified as an occupational ideology.

Turning to political science for another view of ideology, we find Plamenatz[6] referring to ideologies in general, describing ideology as "a set of beliefs, or ideas, or even attitudes characteristic of a group or community", whereas, Cranston[7] suggests that ideology is an action-oriented theory. Both of these conceptions seemed to be inherent in the belief systems which characterized police, a set of ideas, beliefs and values that could be labelled "a police ideology". While the foundations for this be-

lief system are probably primarily sociological, there are also social, psychological and, perhaps, even political orienting and reinforcing influences. These will be described and discussed after the nature of the police ideology has been outlined.

The overall role of the Canadian police could be described as the provision of an order and control function for Canadian society (the enforcement of the law and the maintenance of order, including anti-crime activities), and police ideology could be broadly defined as an action orientation toward the fulfillment of that role. More succinctly, police ideology in this context is "a relatively consistent and enduring set of values and beliefs, which orient the activities of the police community and which form the basis for personal and organizational legitimating activities on the part of the police". We will return to additional social science based connotations of this concept.

AN OVERVIEW OF POLICE IDEOLOGY

This rather lengthy discussion of police ideology begins with an overview of the belief system itself, followed by a discussion of its origins and implications for the behaviour of individual police officers. Police ideology is not socially deviant but appears to be firmly based in the beliefs and values of the Canadian middle class. It includes a sincere commitment to a broad social service role, wider than, but centered upon, the enforcement of criminal law, the protection of the public, and the maintenance of social order. There is a strong concern with a pervasive mandate for police authority and a tendency to stereotype people, who question that authority, as hostile to the police. Social events or incidents involving disorder, disagreement or apparent illegalities tend to be simplified and fitted into a suitable framework so they can be dealt with through police action, even though the appropriateness of both the categorization and the action might be questioned by an impartial observer. Policing is a strongly action oriented occupation and, not surprisingly, the conceptual aspects of the ideology are integrated with action tendencies which should, therefore, be considered part of the ideology. In fact, ideology does not only have an action orientation; it involves action components.

Police ideology is collective in nature for a number of reasons. Initial recruit training inculcates a collective feeling, as Manning[8] indicates, and during the initial period on the job the police recruit learns to depend on peers and more experienced constables in ambiguous and questionable situations where snap decisions are necessary. It is easy to make an error; often the rationale for police involvement is questionable, and only the potential to rely on mutual support relieves some of the stress and makes the situation tenable. This requirement for mutual support in situations where the legality and advisability of police action may be questionable, adds a component of secrecy and, at

the same time, establishes peer loyalty as a fundamental aspect of the value system. On the other hand, if an officer is caught breaking the rules, force legitimacy cannot be allowed to suffer, the disciplinary process is activated, and the individual will bear the brunt of seemingly unfair castigation for often well intended actions. In effect, however, the internal consequences of police reactions to criticism may be much different than the public is led to believe.

While this brief overview presents a tentative picture of police ideology, the complex nature of the phenomenon, its bases and its impacts upon individual officers cannot be captured so easily. To attempt to illustrate that complexity more fully, what follows may be a more useful but also a rather lengthy and complex portrayal of the dynamics of police ideology, the interactions between social, psychological and political factors, all of which have some influence on its nature. This will begin with a brief discussion of the cultural or social base for the belief system, and will then turn to a discussion of the service orientation and the professional acceptance of responsibility by the police, before describing aspects of the police role which interact with psychological and physiological characteristics to result in the joint cognitive-action tendencies which we have called a police ideology.

THE CULTURAL FOUNDATION OF IDEOLOGY

Most police recruits enter the force with a set of beliefs about policing that provide a foundation for the development of what we are calling a police ideology. From our discussions with these recruits, and from observations of and discussion with numerous middle class Canadians, we have inferred that these beliefs are culturally based. They include an acceptance of, and almost reverence for, strong police authority and an apparent belief that there are firm, simplistic and easy to institute, authority-related solutions to social issues. In the middle class and, to a somewhat lesser extent in police circles, there is evidence that there is limited tolerance for divergent cultural values and for other forms of deviance from a relatively rigid set of social norms and expectations.

On the other hand, there is generally a high degree of respect for and trust in the police. There is relatively little fear of the abuse of police authority and very often abuses of police authority, in what is perceived to be the interest of society, are generally supported. There is a relatively common belief that the police should be given a strong hand, that laws are insufficiently rigid and that the courts and penal services are overly permissive and lax.

Given the beliefs of the source population for police recruits, it is hardly surprising to find the ready acceptance of a

strong mandate for the maintenance of order and the accompanying monopoly of legal coercion within the force. Recruits, in particular, believe that police can have a major impact on society and tend to assume that the police role is relatively straightforward, therefore, perceiving law enforcement in rather simplistic terms.

Recognizing this evident potential for early attitudinal conditioning and also for the reinforcement of the legitimacy of certain police beliefs about policing, by a proportion of the Canadian public, we turn now to describe, dissect and explain the belief system which we identified, and suggest what it might mean in terms of the police role, internal interactions within police forces, interactions with the public, police training, police socialization and, finally, police efforts at legitimation. First, this entails an examination of some of the inferences made from observations and structured interviews.

A BELIEF IN THE CONTRIBUTION OF POLICE TO SOCIETY

The data clearly indicate that at least ninety percent of police recruits enter policing with a sincere desire to contribute to the resolution of social issues. Most of them are aware of the human suffering that exists as a result of social and interpersonal disorders and violence against persons. Many, if not all, begin their careers with the belief that they can help to alleviate these problems and that there is a direct causal relationship between police action and social consequences. They believe that they should, and will, have an opportunity to perform a respected and needed social function and that they will receive recognition both within the force and from society for effective performance. Essentially, the legitimation of their own beliefs about themselves and their role calls for some evidence that they are contributing to a better society. Failures, which can be attributed to causal factors beyond their control will not interfere with a belief in their own legitimacy. However, failures which cannot be rationalized in any way can create great anxiety.

If this belief in a social service function had not been evident in the minds of recruits as well as experienced officers, we would have attributed it to a role justification effect. Probably eighty percent of police patrol involvement with the public is directed toward public service concerns that have little relationship to the generally recognized core policing activities of crime fighting. Many of these public service functions are among the least liked and are least likely to lead to police legitimacy in crime fighting terms, so some role rationalization could be expected. It was clear, however, that new recruits also had a social service orientation and so it appeared that this was one of the more common motives behind a policing career choice.

POLICE ROLES AND RESPONSIBILITIES AND THEIR CONTRIBUTION TO IDEOLOGY

Probably it is logical to conclude that their values and beliefs will influence the responsibilities which police accept and the roles they perform. At first, it might not seem so logical to conclude that police roles and responsibilities also have an immense impact upon what police believe and value, but that is precisely what our data indicated. Not that this is a new contribution to behavioural science knowledge; there are volumes which present empirical support for this process[9]. For a better understanding of police beliefs and values and the way in which these are formed and influenced by the requirements of the police role, however, the following discussion should be constructive.

Police in Canada have, professionally, accepted a very broad and inclusive responsibility for helping citizens in trouble, for protecting people and property and for the maintenance of order in Canadian society. The difficulty of defining the boundaries of this partially self-imposed mandate has led to confusion, stress, and endless concern with authority and personal legitimacy and has been a major contributor to the evolution of a protective, supportive and collective set of beliefs, which create some problems for the social legitimacy of the police institution. Our observations reveal what appear to be some dynamic interactions between police beliefs, police roles and responsibilities, actual police actions and general psychological and physiological factors.

ROLE AMBIGUITY, ROLE STRESS AND COLLECTIVE BELIEFS

It is possible to hypothesize from Schacter's[10] general mode of the psychology of affiliation, that job stress leads to both interaction and expressive coping. There are, in fact, many sources of job stress in policing and Sutton[11] has suggested, supporting Schacter's model, that ideology may emerge as "a reaction to the strain of a social role". For example, the enforcement of laws, in itself, creates some role strain because it means the initiation of a somewhat punitive face-to-face confrontation, a type of interaction which is contra-normative and, therefore, tension producing. "Sir, did you realize that this was a fifty kilometer zone? I clocked you at over seventy." The courtesy is encouraged by something more than a departmental desire for good public relations; the officer, too, finds a pleasant, constructive interaction much easier and less stressful. The response; "haven't you got anything else to do, pig?" produces stress on several counts. First, it indicates an inadequate degree of respect for the police authority which is so crucial to smooth interactions with the public. Second, it is a personal attack and is personally stress producing. Whatever the officer's reaction, and almost regardless of his personality, there have been some emotional costs involved here.

As discussed in Chapter I, changing value systems create significant questions for the exercise of police authority, while general social legitimacy issues arise relative to interest groups with newly established status in the pluralistic Canadian society.

Both of these factors contribute to role ambiguity and, therefore, to stress. Police recruits encounter stress when they go through a period of social adaptation to the police role. This may not involve wholesale changes of friends, but it usually does mean some curtailment of activities and changes in relationships, which may contribute to the general stress level. "So you're a cop, eh! Well, some of your guys sure like to throw their weight around. I got this ticket..." What police officer hasn't heard something similar a dozen times? Shiftwork, frequent exposure to danger, unpleasant encounters with some elements of the public, frequent attendance at crisis situations and involvement in stressful activities, e.g., high speed chases, fights or on-going break-and-enters are also stress-evoking aspects of the police role, as described earlier.

To an extent, the very nature of the police role forces a wedge into normal social interaction between police and other people. Cooper's[12] data strongly confirms this point. It is unusual to interview a police officer who does not feel that the police role has affected his or her family and community life. Some of the older ones have adjusted, perhaps at some residual costs, and, again, Cooper's data confirms this point, but many of the younger ones comment vividly upon the role strains.

As Schacter's model indicates, stress creates the need for mutual support, both psychological (through expression and interaction) and physical (collective support and back-up). Uncertainty about the legitimacy and appropriateness of actions taken on the spur of the moment, often in highly ambiguous situations, can create a need for protection through mutual secrecy. On the other hand, a highly developed sense of ethics and a public service orientation contributes to considerable ambiguity and internal stress when fellow officers, who a constable feels obliged to protect, behave in what is perceived to be an inappropriate manner.

In view of the ambiguity and highly variable nature of the situations encountered, it is not surprising to find a desire to simplify and categorize where possible, to look for some type of clearly defined line between right and wrong, and to attempt to develop a personal catalogue of appropriate actions. Actually, as Gerard[13] has indicated, this is a characteristic human behaviour, particularly in a complex environment, "the individual constantly works to simplify his thoughts about the environment and to impose some system on events around him". In the police case, while this probably stems from a desire to avoid ambiguity and simplify the choice of legitimate actions, it does create problems for the police officers throughout their careers. Many situations en-

countered by the police are ambiguous and complex and, given the doubtful bounds of what constitutes order, police readily become involved wherever there is human anxiety. 'Where else can people go?' the police frequently ask. Personal legitimacy requires the fulfillment of police responsibility and, thus, the police officer assumes authority and takes action in situations where the adequacy of both his authority and his actions are questionable. Often police find themselves dealing with complex social problems, largely because there is no one else available, and attempting to apply simplistic solutions and controls which are not appropriate. The consequence of this role ambiguity and resulting band-aid solutions include:

- job stress for the individual police officer who is unsure about the boundaries of his role and who is aware that he is not providing any lasting solution for complex human problems;

- the expansion of the police function into highly questionable areas where the police are not adequately trained, nor do they have the time or the inclination to deal with the type of problems encountered; and

- questionable beliefs about the role and function of the police which permeate the thoughts and actions of police officers, resulting in police performing functions which they are ill-equipped to handle and possibly neglecting roles which are appropriate.

Thus, role ambiguity leads to stress, to the general expansion of the police role into areas where police involvement is questionable and to the almost inherent justification of that action, 'when the public calls, we must answer and take action'. The police seldom question their authority to act; they cannot afford to, without violating the cardinal informal rule 'one must never lose control' (Brown[4]). For police management, concern with priorities looms large in such cases, because police legitimacy can suffer from the resulting potential inappropriate allocation of resources.

THE NEED FOR AUTHORITY

As the discussion to this point indicates, it is clear that the acceptance of a very broad and ill-defined police responsibility has contributed to a tendency for police to interpret moral and legal standards, to assume authority and to take action to control disorders in situations where such action may not be strictly legitimate in either a legal or a social sense. While the law legitimates police action, in many cases, it also restricts police power in many others. There has been an understandable hesitancy, in a democracy, to give police any greater power than necessary, in part at least, because they would have a na-

tural tendency, as Gerard[13] suggests, to narrowly define and simplify the law and the situations they encounter to make policing easier. Misapplication of police power and the law could easily result. These legally imposed constraints upon police behaviour, however, mean that it is difficult for police to maintain order while operating fully within the law. Since their legal authority is so limited, police tend to regard threats to that authority with some concern. At times, as we are well aware from the Macdonald Commission[14], there is a strong attraction to operate outside the law to achieve what the police (and a large proportion of the public) may regard as perfectly legitimate ends.

This concern for authority on the part of the police, however, should not be entirely confused with a desire for power "per se". Without the requisite authority, police feel that they cannot fulfill their assigned mandate, that their own legitimacy is in doubt. In addition, they recognize that the passive acceptance of police authority by the public can lead to the orderly diffusing of what might otherwise be incidents involving violence.

Bendix'[15] comments on managerial ideology also appear relevant to the authority problem in policing in a slightly different sense. Police have accepted the responsibility for managing or, at least controlling, order in our society and they require authority to carry out that role. Challenges to police authority threaten the potential of police to carry out a task which most, if not all, regard as being extremely important. On the other hand, if people respect police authority there is little need for confrontation; the police image is served. Finally, the police definition of an ideal society is necessarily that of a rational, orderly place where police authority is unquestioned. In Berger's terms, that is, their "legitimating definition of reality"[9].

Police, somewhat unconsciously, categorize the various elements of the public in terms of the extent to which they display the necessary respect for police authority. Those who do question police methods or who do not react with the expected, or at least desired, conformity are perceived in a negative light because they are questioning police legitimacy. Criminals, insofar as they respect police power and authority, may actually be regarded more favourably than dissenting citizens. An interesting, but not unique, quote in this regard follows:

"Police are generally very well respected except by well educated people who feel they don't have to abide by the rules - rules are not made for them; ladies who sympathize with criminals; and social agency people who often make the wrong decisions. On the other hand: criminals generally respect the law".[16]

A common problem for police on patrol is the extent to which calls for service involve situations in which they really have no authority and probably, in fact, no real responsibility. In a

broad sense, however, police have accepted the responsibility for maintaining order. As a result, their desire for personal legitimacy demands that they deal with any case of public or personal insecurity by providing an aura of authority which, if accepted by the relevant members of the public, would result in the control of disorder and the alleviation of uncertainty. This has at least two consequences. One is the role ambiguity-stress problem, already discussed, while the other is an almost unlimited expansion of the police role.

Since the police deal with such incidents as, e.g., barking dogs, suspicious individuals, noisy neighbourhoods, missing children, and trespassing, and since they are the only agency on duty twenty-four hours a day, they tend to create demand for their own services through their almost automatic reaction to any public requests for service. These reactions reinforce public expectations that the police will respond and the police, in turn, receive calls for an even wider range of incidents which may go well beyond legitimate police responsibility and authority. In many cases, the police have no real authority or, sometimes, capability to effectively deal with a situation. Usually, in such cases, they advise people of sources of help that are available. In some instances, however, police assurances that they will take some action are intended to create a feeling of security or satisfaction (and, therefore, approval) on the part of the people involved, that is really not warranted. It seems that, to admit that public concerns do not fall within the proper zone of responsibility of the police, is sometimes seen as tantamount to a failure to maintain social order and control. Part of the police self-image is a belief that they should be competent to cope with all varieties of social uncertainty. Inability to do that, for a variety of reasons, leads to defensiveness, to a fear that their own legitimacy is in question, and to some hostility to people who appear to stand in their way.

As a consequence of this perceived uncertainty regarding their authority, police are relatively defensive in their dealings with public criticism, particularly, with the media. This defensiveness, in turn, tends to limit interactions, communication, and joint problem-solving.

Before we leave this very important area of police authority, one further observation appears to be required. In their search for legitimacy which, in interactions with the public, is signified by public respect for police authority and a favourable reaction to police service, the police are very action or perhaps better, reaction oriented. This action orientation is a critically important aspect of policing and is really a central element of police belief system. Other attitudes and emotions are influenced by this orientation as the following discussion indicates.

ACTION ORIENTED BELIEFS AND VALUES

There is, of course, a whole complex of social-psychological literature surrounding the relationship between action, emotional involvement and cognition. Festinger[9] and his colleagues' work on the stress aspects of cognitive dissonance, the justifying of decisions, effort justification, etc., seems highly appropriate to the police situation. Ben, Kogan and Wallach's[17] work on the controlling and reinforcing effects of group membership is also highly relevant since both forces seem to operate coterminously in policing.

Of all occupations, police are probably the most likely to be found to make rapid decisions in situations where much desirable information is lacking. Those decisions almost all concern people, most are public, to a considerable degree, and errors in perceptions or judgments leave the police officer, and often his fellows and/or the force as a whole, open to public reproach. As previously mentioned, discretion is a frequently used, but inadequate word, to describe the decisions which police must make. Discretion implies an awareness of likely and potential outcomes which rarely exists in policing and a choice, which also doesn't exist in some circumstances, e.g., there is an expectation that a constable will take action in most cases, even though he might judge the situation as an inappropriate one for police involvement.

The dispatcher calls "Car 16 -- would you check 923 Melton -- neighbour reports a fight -- sounds as if some woman is being killed".

At 923 there is obvious evidence of excess drinking and some evidence of considerable hostility, but no one asks for help. There are many unknowns and several courses of action. Under such circumstances the police officer frequently takes action, seemingly appropriate under the pressure of time and numerous other stresses, which proves to be of a highly questionable nature. Such action must either be recanted or supported in subsequent actions or discussions when the decision is questioned. Frequently, there are considerable implications and side effects of police action. In one similar circumstance, an officer intervened and death resulted. In another, an officer didn't intervene and a woman was badly injured. If nothing else, in such cases, an admission that the action was inappropriate has the potential to reduce police credibility and, therefore, the impact upon both personal and force legitimacy. The officers may, in fact, be charged, depending on the situation. There is little wonder that in Manning's[8] words, "the legitimacy of police authority is unquestioned and assumed rather than discussed", by police constables. Similarly, action taken must be treated as though it was appropriate, even though, in retrospect, better alternatives may have been available.

Not only are police actions tacitly approved through a mutual code of silence in such cases, but a process similar to effort-justification takes effect as well. The 'effort', in this case, is really more appropriately regarded as tension, resulting from the actions of the numerous stress agents previously identified. The ideological justifications, 'policing is important, the police role is significant, police authority is necessary and justified', are the largely unconscious reactions to role strain, and they reinforce the belief systems we have identified, providing unspoken and unconscious personal and mutual legitimation for various police actions.

There are, of course, implications for social legitimacy in all of this. Police actions which involve obvious infringements of the law, or of the social rights of individuals, affect the legitimacy of the force and of the police in general. Obviously, the force's legitimacy cannot be challenged, so individual officers must answer for the legitimacy of their actions. In view of the factors discussed, the uncertainty surrounding police decisions, the almost automatic mutual support of action taken, and a collective visceral reaction to incidents, it is no wonder that police are often perceived to be covering up for ineffective and even illegal behaviour. Yet, to some extent at least, this is the only way they can operate with any semblance of cooperation, given the nature of the policing job. An officer's actions may have clearly been wrong, given the clear light of all available information, but from his perspective at the time of the incident, it was the best available option. We believe that this has significant implications for police training, for police management and for public understanding of police behaviour, and we will attempt to provide further illumination of this complex phenomenon in a later section.

One further point seems to be appropriate regarding the effect of collective justification for individual action. Where police are acting together and responsibility is dispersed, we believe that there is a tendency toward stronger decisions and less leniency with the client than when an officer is acting alone. Our evidence is weak in this regard and, in fact, the presence of additional officers usually means that other variables in the situation also differ, but we feel that there are group-related factors in operation, possibly similar to the phenomenon described by Wallach and Kogan[18] dealing with risk taking behaviour: "it is the effective bonds formed in discussion that may enable the individual to feel less proportionally to blame when he entertains the possible failure of a decision". Other factors than this could be operative in such situations and there is a need for more empirical evidence of the frequency and the extent of variability in decisions made under individual or collective circumstances.

IDEOLOGY AS A COLLECTIVE BELIEF SYSTEM

Through the discussion of ideology we have argued that factors such as similarities in background, initial motives, training and work-related experiences, characteristics of the police responsibility and roles and the operational police officer's distrust of the public and police management, all interact to contribute to a common belief system. There is, however, a good deal more implied in the term collective ideology. The need for personal legitimacy carries over into collective legitimacy because police officers seldom act alone, because they are seen as a collectivity and because there is an empathetic reaction to incidents which occur on the street, at all hierarchial levels in a police force. Several factors seem to contribute to, what might be called, 'a visceral identification' with the man on the street.

Police constables develop a common sense of isolation from normal social interactions, early in their careers. All police are aware of a distinctive social control mission, which sets them apart, and there is significant feeling of physical danger, stress and resulting anxiety about the work, no matter that it is not considered appropriate behaviour to admit to such feelings. Thus a collective reaction emerges to protect against both physical and psychological insecurity and this collective component plays a major role in the rationalization and internal legitimation of police actions.

Even when discussing their training, recent recruits mention as high points, what appears to be vicarious involvement in the storied experiences of their instructors. A strong sense of commonality and mutuality develops during training, as Van Maanen[19] has fully documented, and this is later reinforced in several ways. As already indicated, police are often uncertain regarding legitimate courses of actions and the code of silence and mutual support protects against possible indiscretions in the heat of the moment. Police are also linked by the unique critical-observer aspects of the police role, where interest is focused on people and their apparent intentions relative to others rather than on the typical self-oriented view that pertains to most of us. In effect, police perform a type of watch-dog or monitor role in which they are separated from the people they serve by their very function. Only another police officer sees situations in a similar way and they are linked, to an extent, by the commonality of their viewpoints[20].

Shared experiences, stories and stereotypes contribute to a collective system of beliefs, attitudes and, therefore, perceptions, relating both to the public and to the appropriate role of the police. An outcome of this sharing of feelings, experiences and expressions is a mutual bonding, a support and verification mechanism, which leads to attempts at a collective legitimation; a mutual support phenomenon which may or may not contribute to

social legitimacy. It does, however, add to the ability of police officers to cope with the uncertainties, ambiguities and other strains of the police role. The vicarious aspects of this process, mentioned earlier, contribute to something more than a mutual bonding, however. This is a major element in the process of police socialization or, at least, it represents the continuous reinforcement of a set of beliefs, conceptual attitudes and emotion that seem to be deeply ingrained in the expressions and action of police officers at all rank levels. There is a broad mutual understanding, and even characteristic emotional reactions, which define what is perceived to be appropriate police behaviour. There seems little doubt that senior officers, listening to a morning briefing where the night's experiences are recounted, share those activities at the visceral level and that this visceral reaction has an impact on decisions. As a consequence, police at all rank levels, have an obvious sense of being part of a collective enterprise; an enterprise where the focus is upon the street activities involved in the maintenance of order.

To our knowledge, in fact, there is no other occupation where there is a similar emotional identification by senior managers with those who are among the most junior people in the organization. The reality, however, is that police officers are not line employees in the usual sense. Under the Police Act[21] they have personal responsibility for the maintenance of order and the enforcement of the law, a responsibility which is not assigned through an administrative hierarchy, and an authority which is granted by a legal document rather then by senior officers in the chain of command. Thus, the mandate of the police officer contains the potential for a great degree of discretion and independence. He can be disciplined for improper behaviour under the law, or for his appearance and demeanor in dealing with the public, but his decisions relating to law enforcement, providing he remains within the law in his own actions, cannot readily be questioned by a senior officer.

The very fibre of policing exists in the activities of patrol officers and investigators. Senior officers identify with the actions of their operational subordinates rather than vice-versa. As Manning[8] points out, these are the legitimate activities of policing, which are only available to senior officers in a vicarious sense. This leads to a type of "bonding down", the senior officers identifying with the activities of their subordinates, a phenomenon which contributes to a number of interesting management concerns. For one thing, the junior officers perceive that the role of senior officers is unrelated to policing and not infrequently regard them as out-of-touch and interested only in political machinations, both within and external to the force. They believe that senior officers are primarily interested in good public relations for political ends, whereas, in actual fact, senior police seem to be overly involved both emotionally and managerially with the incidents and activities at street level.

This identification with street policing, the everyday crises and challenges, tends to divert senior officers' attention from the more abstract and broader concerns of police management. They try to manage events on the street through administrative mechanisms which have little relevance to effective policing. It is interesting to note that, from our observations, the senior officers who are able to abstract and to deal with broader issues, are very likely to be suspect within their own forces because they attempt to re-examine police roles and redirect police energies and, therefore, they create some anxiety. This is not improbably related to some self doubts, on the part of most officers, about the legitimacy of normative police behaviour. The "real police officer" is perceived to be one with a reputation for effective street work. Administrators are acceptable, however, if they have won respect as patrol officers and investigators and if they don't question the normative activities of the operational police.

CONSTRAINTS ON BONDING

Although we have argued that there is a distinct collective identification with officers engaged in core policing activities, there are some factors which seem to mitigate against close personal, supportive relationships. There is a strong sense of individual responsibility and relatively unique personal styles of policing are normative. In a situation where collective legitimacy is also influenced by individual behaviour, a certain amount of tension is bound to exist and the continuous requirement for mutual support and back-up makes this tension particularly important in policing.

The parts of the collectivity are not exactly the same; the bonding is far from perfect. Each officer is unavoidably part of the whole, yet is also a distinct individual. Where divergence from accepted behaviour is very significant, police officers indulge in the sanction of isolation. Moderate divergence means only that certain officers prefer not to work with the deviant. Most officers know some others with whom they prefer to be teamed and a large proportion whom they will tolerate. For example, teaming of young and old, or keen and less enthusiastic patrol constables or detective sergeants, can create problems. A partner has a major impact upon an officer's behaviour, especially if that partner is senior, and many keen officers feel that they are not able to legitimately fulfill their police role because their partner's beliefs and actions differ from their own.

Also contributing to a sense of impersonality, and restricting the really cohesive bonding which might otherwise be possible, is a seemingly general tendency to protect against the display of tender emotions through the maintenance of a macho image. The stories which circulate in the locker room and over the coffee table have a macho flavour and there is a convergence of peer expectations. The stereotypical police officer is male, strong,

self-sufficient, hard when necessary, able to cope with all situations without apparent stress, and shows little sign of emotion regardless of the situation. Much of the peer interaction involves posturing which is intended to confirm and maintain this macho image. Anticipated peer reactions may well have a role in determining how an officer will act in a given situation, the high speed chase or the drunk who challenges police authority are examples, although expected peer reactions are not the only variables which determine an officer's behaviour in these cases.

Actually, on the other hand, police are probably more socially conscious, concerned and sympathetic toward people in trouble than people in general. Some are not, of course, and others cover their emotional involvement very well. Generally, however, it appears that the frequent, relatively shallow play-acting hides real feeling and may also tend to prevent the development of really close relationships. The appropriateness of particular actions by individuals are seldom, if ever, discussed and there is little open admission there is a collectivity both in terms of vicarious involvement in the actions of others and in terms of a mutual conspiracy of silence. There is not generally a strong emotional cohesiveness which makes for psychologically supportive relationships.

Even the public service commitment and idealism we have described is covered up with compensatory symbolic expressions, a facade of light-hearted but sardonic repartee, "well we call it ...", or "we have to give them their money's worth". There are expressions to represent various clients, "pukes", "maggots", etc., or various situations, "bloaters", which tend to depersonalize and to enable police to discuss and possibly even deal with emotion-producing situations in a seemingly blasé manner.

This seeming inadmissibility of emotion in a job where there is frequent involvement in emotion-laden situations, seems to be a protective device that carries over into interpersonal relationships, resulting in somewhat shallow friendships in spite of the strong mutual support on the job. On the other hand there is a need for tension release so a whole vocabulary of the aforementioned short-hand develops and situations are recounted, almost from an observer's perspective, to insulate the recounter from evident emotional involvement.

CONFLICTS WITHIN THE IDEOLOGY

In the past sections the sources of a broad complex of interrelated beliefs, values and action tendencies have been identified. These appear to be held, to a significant degree, by most police officers of all ranks and positions. This belief system or ideology is important, because it seems to have a major impact upon police behaviour and it is our purpose, in this section, to review and consolidate the character of that impact.

As indicated earlier, it appears that an individual's beliefs are strongly related to that person's legitimating behaviour and that all people carry out legitimating behaviour most of the time. Thus an understanding of ideology, the reasons why it exists, and its relationship to legitimating behaviour and legitimacy, is a very important part of management. This final section of this chapter consists of a review of some characteristics of police ideology and its relationship to legitimating behaviour and social legitimacy.

A SUMMARY OF MAJOR CHARACTERISTICS

The major characteristics which describe, define and explain police ideology include the following:

a. it is culturally based and supported, although the support is somewhat less comprehensive in an increasingly pluralistic society;

b. it is generally informal although formal training tends to contribute;

c. it is both expressive and action oriented;

d. it is mutually supportive;

e. it is social service (somewhat altruistically) oriented;

f. it is definitive, directive and interpretive with regard to police roles, responsibilities and activities;

g. it is psychologically protective and self-reinforcing;

h. it is integrally concerned with the maintenance of police authority;

i. it is moralistic and somewhat simplistic in its definition of roles and relationships;

j. it is defensive and somewhat intolerant of conflicting views; and

k. it involves both a self-image and an image of police in society.

Essentially, police ideology defines what police, in common, believe about themselves, their role and their interaction with people, other organizations and society in general. To understand the police view of reality and police behaviour we need to be aware of their belief systems and of the interactions and contradictions between the various elements of that system. We will

discuss some of the internal conflicts within police ideology on the next few pages and explain why we believe they are important.

EXPRESSIVE VERSUS INTERACTIVE OR MUTUALLY SUPPORTIVE NATURE

When we imply that police ideology is expressive, we mean that there is strong emphasis on independence and individuality although there are collective philosophies and routine expressive activities as well. We feel that police operate as individuals first, and as members of a team second, so there is some conflict between the expressive and mutually supportive nature of the ideology. Insofar as the belief system is culturally supported and oriented toward similar roles, and responsibilities, this conflict creates few problems. In fact, mutual support and loyalty actually protects individuality. However, recruitment from all segments seems advisable in a pluralistic society where legitimacy is dependent upon the achievement of a social balance. While internal cultural diversity has not been achieved to this point, for a variety of reasons, it could result in more diverse views which would probably add to strains which already exist as a consequence of differences between the values and attitudes of various officers. This conflict is already apparent in attitudinal differences between older and younger officers in many forces[22].

SOCIAL SERVICE VERSUS AUTHORITATIVE FUNCTION

Some conflicts also exist between the social service orientation of police beliefs and the concern with maintaining police authority. The social service role is complex and interactive, whereas the pressures to maintain police authority tend toward simplification and limitation of the complexity of interactions with the public. Police authority is a concern of police in the management of social order, whereas a large part of actual activity is oriented more toward positive interactive relationships with people. This leads to a schizophrenic relationship which detracts from police-public cooperation. Adding to this problem is an ideological commitment to certain central policing issues: "real policing". These include crimes of violence, major thefts of property, armed thefts and other threats to the person. Such core policing activities have strong public support; police training is usually oriented to them and young police officers anticipate patrol or investigative work related to these areas. Since eighty percent of police time is involved with social service activities, however, this 'real policing" and actual task demands are in some degree of conflict causing both strategies and morale to suffer, as might be expected.

ACTION VERSUS CONCEPTUAL ORIENTATION

Another aspect of the ideology which creates a problem for effective police management is its action oriented nature. Police

exist in a world of action where public reactions and the extent of public support is shaped by visible police behaviours. It is not surprising to find, therefore, that there is very little concern with strategies and long-term policing goals. The public and the press, police management and peers are more apt to respond to particular actions, than to well-planned efforts at crime prevention. While tactical issues are frequently discussed, the discussion is relatively shallow and the major emphasis, even at the senior level, is upon the assessment of police reactions to incidents. Police on-the-job training, where it exists, is largely concerned with effective reactions to the various incidents.

There are some additional reasons why strategic concerns are a relatively low priority. The law, itself acts to limit and restrain proactive police behaviour; the police have little freedom to act and even to obtain information unless a crime has been committed and, even then, they need to have some evidence linking people they would like to investigate with a particular crime. The legitimacy of proactive police behaviour is always subject to question.

Potential reactions to particular situations form a very important and major part of police training. Where strategies are discussed and considered, such as methods of crime prevention, the approach is largely incident-oriented, or it frequently involves an attempt to create attitudes which will support the police in their more customary reactive endeavours. The clearest rationale for the use of coercive authority, in a pluralistic society, is the protection from physical harm or property damage. Until one or the other actually occurs, there is little basis for action, so the lack of a strategic orientation, which implies prejudgement of a need for police involvement is not surprising.

DEFENSIVENESS VERSUS ALTRUISM

In an earlier section, we discussed the psychological self-protective and reinforcing aspects of police ideology in some detail. These contribute to police reliability and consistency (through the collective elements) but also tend to contribute to cover-ups, excessive conservatism and an inability to change methods, attitudes and orientation. In the latter sense these factors can conflict with altruistic aspects of the ideology and with the ability of police management to sense changes in the environment and to initiate changes in roles. This defensive aspect of police ideology combines with the concern for the maintenance of police authority, a concern which is also partially defensive, to contribute to an intolerance for conflicting views that we have identified as a characteristic of police ideology.

As with most ideologies, both a self-image and an image of society are involved. Society is largely evaluated in terms of order and control because police are primarily concerned with

those aspects. Since this is their function and that function is so critical for society, people overtly cooperate with them. In reality, of course, many people test the boundaries of personal freedom, sometimes violating the law and creating disorder for personal and selfish reasons, sometimes just rebelling against what they feel are unrealistic constraints. Regardless of the reason for the disorder, the police are likely to interpret such behaviour negatively. To an extent, they perceive themselves as being relatively free from self-indulgent motives and take the self-assigned role almost of a conscience for society, defining morality for the masses as it were. This frame of reference leads to rather disparate consequences. First, it is important, given this self-image, that police corruption is non-existent. As a consequence, real corruption is probably relatively rare in Canadian policing[23]. Second, since the police believe that it is the legitimate purpose of the police to keep order and departures from an accepted code are defined as disorder, there is a constant tension relative to social change. The police self-image is that of a monitor or controller of human behaviour, of having the legitimate purpose and the authority to enforce social regulations. 'Police authority must be unquestioned because we represent the law. Whatever uncertainty emerges we must deal with it, because that is our function. Without us society would break down.'

It is not surprising, therefore, that police perceive even the questioning of police behaviour or decisions as a threat. Essentially, such questions are perceived as a threat both to the self image, and to the authority required to perform the social role of the police (both to personal and organizational legitimacy). While police ideology tends to protect members against role ambiguity, it also contributes to sensitivity to criticism. Criticism of individual police action is often taken as personal; it impinges on internalized values. General criticisms of police behaviour seem often to be interpreted as attacks on the self because the self image is so highly related to the collective image of the force as a whole. While collective reactions to criticism increase cohesiveness, they also tend to isolate the police even more from the society they serve, particularly from any groups which have deviant values. There is often little effort by police officers to understand criticism. In fact, a common reaction seems to be to inflate it, to make it so extreme that it must be perceived as having a warped origin because that way it can be rationalized within the existing ideology (Berger's sacred canopy concept[9]). Thus, the criticism is unintentionally misinterpreted, anti-police motives are assumed and a somewhat maladaptive but stress-relieving police response results. To an extent, such occurrences as unpopular court decisions can be discounted and regarded as evidence of an overly permissive society in this way.

To maintain their composite self-image, the police must assume authority whenever there is uncertainty. Since changes in

the power relationships within a society create uncertainties, anxieties and threats to people, such changes can readily be interpreted by police as threats to order and stability.

Certainly changes in the power relationships in society do affect policing; in fact, due to the consensual nature of social impacts on police behaviour, informal renegotiation of the police power base becomes necessary as new interest groups achieve power. In relatively static cities this is a minor concern. However, in cities where there is dynamic growth, the process of renegotiation and reassessment is continuous. On the other hand, new laws gradually emerge as a result of social change, and these create some uncertainty for the police, even in relatively static cities or municipalities. Changes in the degree and method of law enforcement soon follow social disapproval of police behaviour, but these may not be effectively incorporated in the police ideology as acceptable or legitimate activities. Thus social disapproval may continue, reflected in either public criticism or court decisions, and can quickly limit and constrain police authority as the social legitimacy of the police attenuates.

When police authority erodes, new sources of power must be found, for example, informal accommodation with groups which "were considered deviant in earlier times" (see Chapter I). In some cases, however, there is consensus in society, e.g., about particular groups which are consistently regarded as threatening or about particular types of violent crimes. In such cases there is strong public support for police positions and beliefs; the ideology is supported by public attitudes and no role conflict or self-image problem emerges. To some extent, police interaction with the homosexual 'community' in some major Canadian cities seems to fall in this category at the present time[24].

We turn now to a discussion of problems which police experience with the effective use of feedback.

IDEOLOGY AND THE INTERPRETATION OF FEEDBACK

Feedback is usually regarded as an important source of information whereby an individual or an organization may correct inappropriate behaviour. Theoretically and rationally, this assumption appears valid but, in practice, the effectiveness of feedback is often questionable, particularly where a strong ideology, such as the one we have been describing, is present. Some reasons for this problem in modifying behaviour are:

a. a police ideology consists of a basic set of beliefs which map the universe of appropriate police actions; contradictory evidence may indicate only that someone else does not understand or is trying to manipulate police behaviour for their own purposes;

b. unless the belief system itself is modified, police officers have no real guide to legitimate behaviour; if they are forced by upper level management or the court system to act contrary to their belief systems, they will either attempt to avoid certain situations or enter into a game-playing mode, in which they act in such a way as to avoid trouble but do not have any commitment to such action because they feel it is inappropriate; and

c. feedback often comes to senior officers, not directly to the officer involved; the interpretation of the original situation which resulted in the feedback is often contorted and/or the reaction suggested is often a public relations gesture rather than a real examination of the police beliefs and activities which initiated the feedback.

Negative feedback is an attack upon perceived legitimacy. Before it can be effective, defenses and barriers must be removed. Most of the feedback reaching the police is a direct attack on central belief systems and the defensive behaviour, discussed earlier, comes into play. Where senior police officers do recommend changes in policing practices, they sometimes do so for public relations reasons, when they are not really committed to the change, or they may actually feel that previous action was inappropriate. This can lead to a number of rather unsatisfactory outcomes which include role ambiguity and deteriorating morale at the operational level.

INDIVIDUAL BELIEFS, COLLECTIVE BELIEFS AND SOCIAL LEGITIMACY: A SUMMARY

We have argued that police ideology has a major influence upon policing behaviour, particularly because it identifies, what is collectively perceived to be, legitimate behaviour. While there are other factors which affect the perception of legitimate behaviour from the perspective of any individual police officer, ideology has a major impact, largely because it does represent a collective set of attitudes which developed as a reaction to the police role, peer pressures, management beliefs and organizational processes and which have a major impact on the individual's frame of reference. At the same time we recognize that personal legitimation is a highly individual thing which depends upon a particular officer's perceptions, beliefs and feelings regarding his role and his relationships with the public and police management. We found police ideology strong, consistent and very influential but we also found that police officers have distinct personal styles and, it seems, a high desire for independence. Thus personal legitimating behaviour (behaviour which met the standards and needs and satisfied the belief system of individual officers) varied somewhat in content between different officers but, in general, their beliefs, values and behaviour had a high degree of similarity.

Problems arise for police legitimacy when the collective ideology is out of step with society or, in other words, where it leads to police behaviours which are not socially approved, socially supported or which do not meet either the immediate or long range needs of a society. To an extent, and particularly in certain circumstances, ideology and social legitimacy may be in conflict. Ideology contributes to collective perspectives, and collective perspectives determine the general interpretation of feedback. Thus, ideology influences responses to a changing environment, almost insuring that those responses are somewhat maladaptive at times. Ideology is a conservative influence and it contributes to what might be called an "ideological lag".

An even greater problem arises with regard to the longer range and more abstract policing needs of a society. Where police do react to feedback they tend to be concerned with the immediate reaction of people to police actions. As we have pointed out, police are very action oriented as a consequence of the role itself but they become even more action oriented as a result of feedback. The immediate path to legitimacy involves a favourable public response to police actions but the cumulative effect of favourably perceived police actions may not result in police meeting the overall policing requirements of a society, i.e., achieving real social legitimacy.

With higher rank, an individual's zones of legitimacy becomes wider and reputations are dependent upon the actions of a number of people. In most organizations the manager has a definitive role, which is connected in some positive way with the output, productivity or service function of the organization. In policing there appears to be a less definitive connection because, as we have just explained, police tend to identify with the incidents, events and actions, rather than with strategies, plans, overall objectives and outputs. Police managers thus tend to attempt to influence the quality and quantity of the work through visible indicators, appearance, reports and number of charges, which are not directly related to output. Operational officers do not regard these indicators as being representative of truly effective policing behaviour, thus they tend to question the credibility and aims of police management. Priess and Ehrlich[25] identified this tendency to be suspicious of the motives of senior police managers, in their comprehensive study of a United States, state police department and we have found an almost identical reaction in several departments during our current series of studies.

In a sense, while police managers try to influence the force members to do more and better policing, the composite behaviour of a force is really far more responsive to the collective ideology, than it is to police management. The difficulty arises when a senior officer wishes to change behaviour patterns, when he feels that the force should be focussing on different broad objectives

and, therefore, different activities. There is a conflict at that point, between what he perceives to be legitimate behaviour for the force and what most of the members regard as legitimate behaviour. Essentially, an organization has a significant degree of inertia based on conditioned practices and belief systems. If the environment changes and there is a requirement for a different type of activity and output (as the legitimate role of a police department changes), it is probable that belief systems must change before there is a potential to influence the behaviour of operational police officers. Even when the chief of police recognizes that a change of role is necessary, therefore, the initiation of change within his force may be very difficult.

We have discussed a number of factors which seem to contribute to the development of an ideology; the cultural base (which is changing); the commitment to social service; the desperate need for authority to fulfill role demands; the stresses and pressures of the role; the macho role identity (which certainly makes acceptance difficult for females); the collective pressures; and an effort justification process. There is an additional factor which we had not mentioned. In the police selection process, selection boards of active officers are commonly used. We would suspect that recruits who score high on their selection board interviews are those who have similar beliefs and values to those of the assessing officers. Thus, ideology may well play a role in the selection process itself and later in the appraisal and promotion process. There is little wonder that organizational change is so difficult and haphazard because factors such as these are seldom recognized and dealt with as a part of the change strategy.

As Berger[9] has suggested, ideology can function as a protective shield against discrepancies between perceptions or to protect people from new developments which might threaten the status quo. Certainly changes in police strategies and objectives can be threatening to the self-images of traditional operational police officers, at least to the extent of implying that the work they are doing is not as valuable as they had believed. Remembering that it is the personal legitimacy of the individual which is being questioned, in such a case, some effort to change the belief system before trying to change the role might be advisable. The implications of ideology for police managers is much broader than that, however. Common belief systems are necessary for consistency and internal communication. Where such systems are partially defensive, largely unconscious and are related to role conflict and role ambiguity, they can blind the members of an organization to the social criteria whereby the legitimacy of their organization is determined.

Appendices II and III to this Chapter are somewhat more significant than their status as attachments might suggest. Appendix II is a partial overview of the inferences we made from our interview, observational and experiential data, whereas Appendix

III describes some patterns of individual responses to career related stresses on the part of police constables.

To some extent, we have referred to the implications of this theory for police managers in this section. However, in the main, we have reserved the discussion of impact and practical significance for Chapter III. Even then we have treated the subject of implications in very general terms, because they really need to be determined by operational police officers, possibly working in conjunction with members of our research team.

REFERENCES

1. Reiss, A. J., Jr. The Police and the Public. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.

2. The primary author of this chapter has been involved in general curriculum development and the development and presentation of a number of relatively abstract seminars for the Canadian Police College. The two additional studies referred to are:

   - Neave, E. G., Cooper, W. H., MacDonald, V. N. & Petersen, E. R. Management Issues in Canadian Policing. Canadian Police College Journal, Vol. 1, 1980.
   - MacDonald, V. N., A Study of Police Supervision - The objective data from this study of one Western Canadian and one Central Canadian municipal force and one RCMP detachment is currently undergoing analysis. The observational and interview data support the theoretical inferences reported here.

3. A note on organization:

   While it is inaccurate to impute human qualities to an organization, there seems to be no question that people perceive them and react to them as entities. Essentially, an organization consists of a set of beliefs which may differ somewhat with each person. There is, however, a sufficient commonality in perspectives within particular groups of people within an organization that it takes on a fairly consistent meaning, usually related to its institutional role in society. Police organizations certainly have specific meaning within a culture; they are expected to perform collectively ordained roles and their performance relative to these roles determines their social legitimacy. Rampant social change has resulted in cultural inconsistencies as has the tendency for racial and national groups to congregate, however, so legitimate behaviour is harder to define. Views of people within the organization are necessarily different from outsiders, because the organization fulfills different functions for them. Thus an

organization must satisfy the needs of two very different constituencies because its external legitimacy is dependent pendent upon the legitimate performance of its members and that, in turn, is dependent upon an exchange relationship between the organization and those members.

4. Brown, M. K. Working the Street. New York, NY: 1981

5. Mannheim, K. The Meaning of Ideology, in Ideology and Utopia translated by Louis Wirth and Edward Shils, New York, NY: Harcourt Brace, 1942.

6. Plamenatz, J. P. Democracy and Its Illusions. London: Longman, 1973.

7. Cranston, M. W. The New Left. New York, NY: Library Press, 1971

8. Manning, P. K. in R. Blankenship (Ed.), Colleagues in Organizations. New York, NY: Wiley, 1976 pp. 263-89.

9. See, for example: Festinger, L. A Theory of Cognitive Dissonance. Evanston, IL: Row, Peterson, 1957; Berger, P. L. and Luckmann, T. The Social Construction of Reality. Garden City, NJ: Doubleday, 1967.

10. Schacter, S. The Psychology of Affiliation. Stanford, CA: Stanford University Press, 1959.

11. Sutton, F., et al. The American Business Creed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956.

12. Cooper, W. H. Police Officers over Career Stages. Canadian Police College Journal, Vol. 6, 1982.

13. Jones, E. F. and Gerard, H. B. (Eds.) Foundations of Social Psychology. New York, NY: John Wiley and Sons 1967.

14. Macdonald Commission, Third Report. Ottawa: Canadian Publishing Centre, 1981.

15. Bendix, R. Work and Authority in Industry. New York, NY: Wiley, 1956.

16. This particular quote came from an interview with a keen and outspoken police constable with six years seniority. Similar sentiments were echoed by others.

17. Bem, D. J., Wallach, M. A. and Kogan, N. Group Decision Making under Risk of Adverse Consequences. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 1, 1965.

18. Wallach, M. A., and Kogan, N. The Roles of Information, Discussion, and Consensus in Group Risk Taking. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 1, 1965.

19. Van Maanen, J. Police Socialization: A Longitudinal Examination of Job Attitudes in an Urban Police Department. Administration Science Quarterly, Vol. 20, 1974.

20. Society has assigned police the role of protecting people and property and ensuring that people behave in accordance with a socially acceptable version of the law. Police have accepted a responsibility to society which is very difficult to carry out in a complex, plural society containing several sets of more or less enforceable laws. The role has unavoidably set police apart, they are our monitors, a type of collective conscience in uniform. To keep order, they must define disorder. They also must encounter and interact with people in unpleasant and often crisis laden situations, some involving danger. Quick decisions and rapid action under stress are major aspects of the role requirement. To give the non-police reader some feeling for the realities of the police perspectives and its potential influence upon feelings, attitudes and behaviour, we have included some short descriptions of 'the world from a patrolman's eyes' earlier in this paper. Generally, we have limited such examples, however, to keep the manuscript manageable.

21. This refers to the Police Act of Ontario but Police Acts in other Canadian Provinces are similar in connotation.

22. While we have emphasized the existence of a common belief system which encompasses all ranks and statuses, we would be remiss if we did not point out that there are important motivational differences between younger officers and those older ones who have given up hope of promotion to a higher rank. Older constables tend to emphasize personal appearance, good relationships with the public, and street-corner justice. They are not concerned with effectiveness and tend to do what they are told but little more. The younger officers (those who are keen) tend to be interested in "real policing", getting things done, enforcing the law and believe in dressing to get the job done. They are likely to do more work but conform less.

23. While the Macdonald Commission, Reports One, Two and Three, 1981, identified many cases of police breaking the law, primarily by exceeding police powers, there was almost no evidence of corruption for personal gain.

24. A series of reports in the Toronto Globe and Mail during 1980 and 1981 regarding police raids on alleged homosexual establishments and other police interactions with the homosexual community.

25. Priess, P. Q. and Ehrlich, J. N. A Test of Psychological Role Theory. Boston, MA: Little-Brown, 1966.

APPENDIX I
CHAPTER II

STRUCTURED INTERVIEW
(Average length 2 hours)

1. Would you explain how and why you entered policing and trace your policing career? Include promotions and change in assignments.
2. What previous work experience did you have and what was your family background?
3. Have you ever thought about leaving policing? If so, why?
4. What do you particularly like about policing? Let's look at each assignment you had.
5. Identify three or four high points that come to mind.
6. Are there things you dislike about policing? Let's look at each assignment you had.
7. Identify any really low points that you can remember.
8. How has your perspective on policing changed over the years?
9. What is the purpose of a municipal police force?
10. What are the major objectives and priorities?
11. What are your objectives -- what are you trying to accomplish and what is most important?
12. How is your performance measured?
13. What are you able to achieve on your job? What impact do you have?
14. What are you responsible for?
15. Do you have sufficient authority to carry out that responsibility?
16. What are your feelings about public support of policing? Are police generally respected?
17. Do you feel public support is increasing or decreasing?
18. What type of people are most likely to question police authority?
19. Do you obtain help from the public?
20. What is your reaction to the legal system?
21. What about the number of new laws that have been passed or are under consideration?
22. Are you married? How does your wife feel about policing?
23. Did you find that you tended to change friends when you joined the force?
24. What influence does policing have on social activities -- for example, do people give you a hard time?
25. How would you describe changes in society which might have affected policing?
26. What are the criteria for promotion? Are they fair?
27. Does public pressure have any impact upon your force? What public pressures can you describe?
28. Are there internal politics in your force?
29. What are the characteristics of a good constable? A poor constable?

30. Describe an effective first line supervisor. What typifies an ineffective supervisor?
31. What really turns you on about your job -- what is the root of your motivation?
32. What would you describe as the core activities of policing -- "real policing"?
33. What do you think of force management?

APPENDIX II
CHAPTER II

BELIEFS AND VALUES OF MUNICIPAL POLICE

As we observed police operations, talked with police officers, reviewed their regulations, reports, plans and expenditures, we made a number of inferences related to their beliefs and values. Our next step, which has resulted in the contents of Chapters I, II and III, was to try to make some sense of those inferences in the form of a theory of policing. Thus the theory which is presented in this paper is really twice removed from the data we obtained.

To provide some basis for a better understanding of the sources of the theories we have postulated, we are including this overview of inferences we made about the values and beliefs of police officers, primarily from the interview data. While these values and beliefs are highly interrelated, what follows is an attempt to categorize them in a useful way. Little attempt will be made to supply proportions or percentages from the structured questionnaire to support the inferences made here. The inferences are not based on a one-on-one relationship with the questions in the structured questionnaire. Answers to many questions may be relevant to particular conclusions. In fact, inferences were made by individual researchers and then discussed by the team and only those which were strongly supported are reported here.

A number of inferences which we made from our data have been transposed more or less directly from the narrative in Chapters I or II. Where that has happened, it will be noted in this Appendix and we will not exhaust the reader's patience by unnecessary repetition.

For example, the body of the report includes full explanations of five of our major inferences relating to (1) "the desire of police to contribute to society", (2) "the concern of police with police authority", (3) "the maintenance of police authority with social interest groups" (Chapter I), (4) "factors related to police beliefs about manipulative political influences on policing", and (5) "the action oriented nature of policing". These are so thoroughly covered in the body of the paper that they have been dropped from this Appendix.

We will begin, therefore, with a sixth inference relating to perspectives on the courts and legal system.

6. PERSPECTIVES ON THE COURTS AND LEGAL SYSTEM

Another reason for the development of police cynicism and feelings of task related inadequacy, during the earlier phases of their careers, is their perceptions of the actions of the courts

and the operation of the legal system. As mentioned in the body of the report, police recruits tend to have a relatively simplistic view of the law and society, beginning their police life with a belief that they can have a significant personal impact, partially through using their own discretion in law enforcement. While they do have considerable discretion, they also lack control over public behaviour. They find that courts often treat offenders with what they regard as great leniency, even when those offenders have been apprehended after considerable police effort and, frequently, personal risk. When offenders are either absolved by the courts or are given, what the police perceive to be, light sentences, they are perceived to return to the streets displaying little respect for the police and adding to the potential for disorder. Negative police attitudes are almost certain to develop, especially given the previously described importance of authority to the police belief system.

There can be no question that police beliefs about court leniency create questions about personal legitimacy and that they have a negative effect upon police morale. The police feel that potential offenders have little respect for police authority and, thus, that police lose a good deal of the power they need to maintain order and to carry out the policing function, through inappropriate court decisions. If there was better communication between junior and senior officers and if the police had more general and abstract objectives, the problem would not be so serious. As it is, however, police objectives largely involve the carrying out of a number of traditional activities. Measurement of success is largely based on the appropriate (in police eyes) resolution of incidents. Thus, when convictions are not forthcoming, or sentences seem too lenient, a sense of frustration results. With an accompanying distrust in the motives of top management, there is no medium whereby frustrations can be removed either through catharsis or through "rational" explanations by senior officers[1].

7. PERCEIVED LOSS OF POWER AND RESPECT

Almost universally, police in all ranks and functions believe that public respect for the police has decreased and that this is particularly evident in the reactions of younger people. In fact, this perceived loss of respect and, therefore, of the authority which is very important to police, is almost a mild paranoia. There is a strong feeling that the courts contribute to this loss of authority, through their increasing leniency, particularly, once again, with young people. The media, of course, attain a degree of acceptance by attacking those in authority who could be accused of violating the rights of various people, often those who the police perceive as criminals. Thus, the police often feel that the media, and thus the public, regard them as criminals while the real criminals are regarded as heroes.

8. DISTRUST OF THE VICTIMS OF CRIME

It is an interesting phenomena that the police so often distrust the victims of crime. Probably rape victims are an outstanding example. One of the reasons appears to be that criminal incidents and incidents of violence are so often the result of rather ambiguous interactions between the apparent perpetrator and the victim of a crime. The police, taking the word of the supposed victim, may find themselves caught in an unsupportable position and this results in what is essentially a threat to police veracity, authority, fair play; in a word, legitimacy. Thus, the police have learned, probably somewhat unconsciously, to avoid commitment and, therefore possible compromise, by retaining a distrust for the victim until they have overwhelming evidence of the guilt of the perpetrator.

There is also a tendency for some victims to exploit the circumstances surrounding a crime. Exaggerated claims and inaccurate information about the state of the premises, the vehicle, or the precautions which the victim took are rather common examples of this tendency. Small wonder that police develop a distrust of the public. They so frequently see people at their worst and have little reason to trust them, let alone to develop a close and cooperative relationship.

9. FEELINGS REGARDING DESIRABLE AND UNDESIRABLE ASPECTS OF POLICE WORK

While we expected that personality characteristics of police officers might influence their judgements regarding desirable versus undesirable aspects of police work (Simon[2] and Mitroff and Kilmann[3]), we actually found remarkable consistency that seemed to result from a high degree of uniformity in the organizational stories (Witkin and Martin[4]) which provided a reference for the evaluation of the relative value of various aspects of police work and from the consistent belief system we have discussed at length in this chapter. We also found consistency in the type of individual who would be described as a "good" versus a "poor" constable and significant, although somewhat less so, consistency in perceptions of "good" versus "poor" sergeants.

Police at lower rank levels identified the extent of the discretion they had on the job, the ability to use judgment, the relative freedom, the constant action, and the contact with people, as favourable aspects of the policing role.

There was a general agreement that policing is becoming more complex, police authority is being questioned more, laws are increasing in number and complexity and that citizens have more knowledge of the law and of the limited extent of police authority. Thus the decisions of officers on the street and on car pa-

trol are being questioned more and the uniform itself is no longer a significant source of authority.

Undesirable aspects of policing included shift work, pressure on families (as a result of the special status of a police officer), the need to deal with many unpleasant people (often those who are negative towards society), the need to give tickets, dealing with drunk drivers, dealing with domestic disturbances and with superiors who do not support and back-up the person on patrol or who tend to hog the glory when something special takes place. All of these attitudes seem quite compatible with the belief systems.

10. CONCEPTIONS OF "GOOD" VERSUS "POOR" CONSTABLES AND SERGEANTS

There was a high degree of consensus among constables regarding the qualities of "good" and "poor" constables. Sergeants also described weak and strong constables in terms similar to those used by constables but were more concerned with measurable outputs, such as tickets and effective reports, than the constables. Too few tickets could hurt, but a large number did not necessarily help, particularly if they were accompanied by a large number of public complaints. Sergeants did not describe empathy and consideration as being important qualities as did the constables, but did judge officers on their ability to interact smoothly with peers and superiors. Thus sergeants were concerned with the ease of supervision, the quality of information they received and with the thoroughness and reliability of the constables.

QUALITIES OF A "GOOD" CONSTABLE - IN THE VIEW OF CONSTABLES

A good constable is sharp in appearance, is reliable, answers his radio when called, provides back-up when required, keeps a look-out for incidents where police action is required, and takes the required action. He is also empathetic, concerned about people, not overly aggressive, considerate in enforcing the law and cool under pressure.

Constables almost universally expressed the belief that one major criterion used for judging their effectiveness was the number of charges they dispensed. While sergeants and higher level supervisors denied that this was the case, they did confirm they did not feel that constables were doing an effective job unless they issued a certain number of tickets. "All the civilians he meets in the course of a day can't be obeying the law, and we need to take some firm action or we will lose respect". It is clear that there is the basis for some ambiguity regarding legitimate police behaviour in the minds of some constables. Promotion and progress demand one type of behaviour whereas the belief system may lead to another.

"GOOD" VERSUS "POOR" SERGEANTS

Constables described good sergeants as those who left their "men" on their own, except when back-up was required. Junior constables were more concerned with the sergeant's advice as a form of support.

Most officers were somewhat schizophrenic regarding the extent of support versus freedom they desired from superiors in handling the incidents they encountered. Detailed discussion on this point, the stories told and incidents described, led us to believe that what qualified as required back-up probably differed considerably for different constables. Some apparently disliked the exercise of a high degree of discretion, although discretion was consistently identified as a desirable aspect of the job. Others felt hurt when the supervisor interfered in any way, unless they actually needed advice, for example, in a situation where the sergeant had experience which they lacked.

A representative quote illustrates another quality mentioned by about half the constables interviewed: "You can talk with a good sergeant, in fact he will welcome 'beef' sessions and will try to resolve some of the problems you are experiencing". Both sergeants and senior police officers were most respected if they had a good deal of street time and if they knew how to deal with the specific situations the constables faced. They had street legitimacy in the eyes of the constables.

Many constables indicated that they had a need for someone within the force "who I can talk to". "We can't take the job home because our wives won't understand and it will worry them".

11. ATTITUDES TO CIVILIAN REVIEW BOARDS

As might be expected from the bonding phenomenon and the high level of concern with police authority, plus other aspects of the belief system, there was a strong feeling that the police can and should police themselves. The consistent arguments are:

a. that the police will police themselves because they, too, want to be free of bad actors;
b. that no civilian review board is as capable, as the police themselves, of obtaining self-incriminating information from police officers; and
c. the police, themselves, are most capable of judging the adequacy of police work (really the only legitimate judges).

To an extent, the police defeat their own argument in this regard. There are insufficient processes for ridding most forces of incompetent officers once the probationary period is ended. Police enjoy a security similar to that of academic tenure, to some ex-

tent for similar reasons but this does affect their claim to be appropriate judges of their own legitimacy. The Police Act of Ontario does provide protection for incumbent officers against gratuitous dismissal. However, police management has generally overreacted to the Act and really have more scope for the dismissal of incompetents than they are prepared to accept. A detailed process of documentation is required for dismissal and few, if any, forces have initiated such a process.

Civilian review boards constitute a threat to police authority and legitimacy and, as might be expected from the previous discussion, the reaction to that threat is almost universally negative within municipal forces. Actually, this reaction is rather unfortunate because civilian review boards do offer one potential avenue for better communication and mutual understanding between the police and the public.

12. MOTIVATIONAL FACTORS IN POLICING

In spite of the shallow organization and relatively long period of time in rank, promotion has a great deal of importance for people in lower rank levels. This emphasis upon promotion, in view of the long time periods involved and the lack of other realistic employment alternatives for police constables who become demotivated, creates a major motivational problem for police management. For those police constables who have been passed over two or three times for promotion, there is little or no extrinsic incentive to perform effectively. Most of them are assigned to police patrol work which, although it requires considerable ability and interpersonal skills, is generally treated within police forces as the lowest status task.

Even though police constables have a highly responsible role which, properly performed, requires considerable skill and expertise, many become very demotivated when promotion is not forthcoming. The reactions to lack of promotion vary considerably. Some tend to turn their backs on trouble, to back-up their fellow officers only when necessary and to fail to notice incidents or situations which would benefit from police intervention. Other officers seem to carry on with little change and continue to perform effectively.

Other factors which seem to be primary motivators toward police work are the already mentioned belief that police are respected (although not as much now as previously) and that they perform other valued services for the public in addition to the control of crime. Primary reasons for low turnover include the relatively high initial salaries of police constables and the high degree of occupational security involved in policing. There is, however, an undoubtedly strong attachment to the task of policing and even many of those constables who have many years of service

and who have little or no hope of promotion, would probably consider the situation very carefully if they were offered another job with equivalent pay.

There seems to be little question that most police (80% of our sample) empathize with the public and enjoy helping the public to solve problems, often whether or not the problems could be specifically defined as a police responsibility. This tendency has already been discussed under the title of police authority, but it is worth re-emphasizing here.

In spite of some disgruntlement and discouragement on the part of many constables who have served for a long time without promotion, police officers almost universally feel that they are carrying out a valuable social function. In many of their eyes police form "the backbone of the community". Almost all police officers feel that they are respected by most people. Those who have not been promoted when expected may feel that they are not respected within the force itself or at least by those senior officers who have the power of promotion, but most still feel that they have an important role in the community.

13. THE CENTRALITY OF CERTAIN POLICING ISSUES

Certain police roles and issues constitute "real policing". These include crimes of violence, major thefts of property, armed hold-ups and threats to the person. The investigation of occurrences of "real" crime is strongly supported by the public and success in this area is almost consistently mentioned as a high point in a policing career.

Crime prevention, and many other activities directed towards the maintenance of order, on the other hand, do not have the same high profile, either within the force or in the public view. As long as groups, e.g., motorcycle gangs, are viewed with apprehension by a large proportion of the public, special police controls extended to those groups will be supported. This public support is fickle, however, from the police viewpoint, and police may go to some trouble to reinforce public anxiety and thus legitimate the need for stringent controls and strong police action, in cases where groups represent a perceived threat either to social order or to police authority.

Police sincerely dislike issues which are ambiguous, either in regard to the extent of public support or in terms of an appropriate and satisfactory solution. Many ambiguous situations are, or course, "no-win" situations for the police. Even when they succeed in maintaining order, neither the public nor the specific people involved in the disorder, are particularly happy with the solution and the po'ice receive little credit, often for acting in a situation which involves some risk and usually a considerable exercise of police capability and discretion.

Domestic quarrels are the most prominent example of such issues and are heartily disliked by almost all police officers. The enforcement of questionable laws, the perceived need to deal with neighbourhood disturbances where the police have no real authority, the enforcement of laws which are not totally accepted by the public, are all examples of this type of issue.

It is quite clear from an examination of these issues, that criminal investigation is regarded as the glamour role in policing. While the patrol function is more visible and is continuously in the public eye, it has somewhat fewer intrinsic rewards than investigation. Add to this the fact that police forces generally use criminal investigation duty as a reward for effective behaviour and we have the foundation for a serious motivational problem. In fact, the existence of an intense and pervasive belief in the role of police, which we have described as police ideology, is probably a saving grace for what we perceive to be one of the more serious incipient motivational concerns in police management; the relative downgrading of the patrol role.

14. THE ISSUE OF POLICE VIOLENCE

A specific issue of some importance to both the public and the police is the question of police violence. The social control function of the police brings them into frequent contact with violent people and/or people who are temporarily out of control. In a purely rational sense, police would be expected to use the minimum force required to bring such situations under control. There are, however, a number of complex psychological variables which seem to have a variable effect on police reactions in such situations.

First, and probably most important, the police have a deeply ingrained sense of responsibility for the maintenance of order. Violent people threaten that order and, therefore, are a threat to police authority. Thus there is an immediate desire to restore order and police authority by quelling the disturbance.

Another dimension enters the picture when there is either threatened or real injury to the police themselves. Such occurrences are evidence that police authority was not effective in establishing order. Added to the threat to police authority is an actual threat to the personal security of police officers. When an injury actually occurs there is a natural tendency to reciprocate, particularly since police distrust the ability of the courts to dispense appropriate justice. Thus, there are many factors contributing to a tendency to police violence, not the least of which is the highly physical and action-oriented nature of the control required for people who are either extremely emotional or under the influence of drugs or alcohol.

On the other hand, police violence, itself, is a form of disorder. Escalation of violence by the police is an acknowledgement of the failure of police authority to contain disorder. Thus, there are strong psychological pressures working, in any extended situation at least, to limit the escalation of violence. Police are generally motivated to protect the public from harm and it is only in situations, similar to the ones described above, that police violence is likely to erupt. There are exceptions, of course. Some officers have more difficulty controlling their behaviour than others and some have a tendency to resort to physical means of behavioural control.

In recent years, police violence has been subject to considerable public criticism. This has promoted efforts to limit such instances by higher levels of police management. It is clear, therefore, that incidents involving violence create considerable ambiguity for the police. Psychological and disciplinary pressures often conflict and a good deal of secrecy often comes into play for self or mutual protection. The supervisors, who are relatively close to officers, more patrolmen than they are management in perspective, may often identify with and protect the operational officer. Situations such as this create problems for police discipline, motivation and management control. Analysis of police reactions are always "after the fact" and the psychological forces at work and the pressure to make decisions when many facts of the situation are in doubt are often not considered. Often violent incidents have high public visibility and the actions of participants are largely unpredictable. It is little wonder that police managers are concerned with incidents and occurrences for strategic considerations take a poor second place to the demands of the moment.

15. THE IMPORTANCE OF DISCRETION IN POLICE DECISIONS

Probably there is no other occupation where the lowest ranked people have as much discretion regarding the actual action they take and are in such constant contact with the public and, essentially, in the eye of the media. To add another dimension, police have both a public service and a public control function, acting in both capacities for the same people, occasionally at the same time. Small wonder that they find the response of people to the police to be somewhat schizophrenic.

It is clearly impossible for a police service to provide rules or even guidelines for police officers to follow in all situations. The inputs and potential outcomes of any situation are only partially known, even to the police officers on the scene, and therefore, the exercise of a large degree of discretion, often in the form of an almost instantaneous reaction, is normative behaviour.

It is interesting to note that many forces have attempted to establish guidelines for the behaviour of force members in all circumstances and that a plethora of rules and regulations exist. It is commonly known that, for most officers in many forces, a day where no guidelines or rules are violated would be an exception. These violations do not necessarily result from intentional disobedience, but may actually be required if the job of policing is to be carried out effectively. Thus there is considerable onus on individual officers who must bear "post-facto" responsibility for what seemed to be a wise decision that backfired. When the decision involves the breaking of some regulation or order, the officer finds himself in a difficult position and liable to discipline. Under such circumstances, the attitudes and morale of constables are of considerable concern, both as they influence the public reputation of the force and insofar as they influence the effectiveness of police work.

This required post-hoc analysis, when a field officer has been subject to public or internal criticism, creates another problem relating to mutual trust and cooperation. The individual can be censured and the reputation of the force protected, but such occurrences tend to have a very negative effect upon the individual's attitude, the subsequent exercise of initiative and upon future policies of upper level management.

Another motivational concern relates to the case where some significant incident has occurred which offers an opportunity for a constable to do some "real" police work. It is not uncommon for the sergeant or even a more senior police manager to assume control in such events. Thus constables handle the dull and routine occurrences but have few opportunities to display their skills in handling the more complex and exciting events. Many forces have attempted to remedy this problem by allowing constables to follow through with investigations. This tends to interfere with the scheduling of patrols. Municipal forces are still organized around their patrol function and to a large extent are relatively inflexible. Since, in some forces, as little as fifty-percent of patrol time appears to be usefully occupied, a search for alternative allocations of police manpower seems to have considerable potential for pay-off.

16. ATTITUDE TOWARD SOCIETY AND SOCIAL CHANGE

As might be expected, police have developed a somewhat cynical attitude toward the increasing permissiveness which they regard as a primary characteristic of contemporary Canadian society. This they feel is exemplified by the lack of parental control, the court system (already discussed), and the parole system. (It may be, however, that police officers themselves would sometimes make equally lenient decisions if they had the responsibility). Almost universally, police, in all ranks and functions, believe that public respect for the police has de-

creased and to them this is particularly evident in the reactions of younger people.

The media are perceived as attaining a degree of acceptance from certain elements of society by attacking those in authority and supporting the rights of those, who, themselves, have no respect for the rights of others. In fact, in certain explicit situations, police officials felt that the real criminals were regarded as heroes. From our perspective, as observers, the police were not entirely unjustified in that opinion.

REFERENCES

1. Priess, P. A. and Ehrlich, J. N. A Test of Psychological Role Theory. Boston, MA: Little-Brown, 1966.

2. Simon, H. A. Administrative Behaviour. New York, NY: Free Press, 1957.

3. Mitroff, I. I. and Kilman, R. H. On Organizational Stories: An Approval to the Design and Analysis of Organization Through Myths and Stories, in Helman, R., Pondy, L. and Slezin, D. (Eds.), The Management of Organization Design. North Holland, NY: 1976.

4. Witkin, A. and Martin, J. Organization Legends. Unpublished paper, Stanford University, CA: 1979.

APPENDIX III
CHAPTER II

IMPLICATIONS OF IDEOLOGY FOR THE OPERATIONAL POLICE OFFICER

Individual's who act in a way contrary to their own beliefs, are not acting legitimately in their own eyes and pressure to act against their principles can lead to either value confusion or contra-value behaviour, possibly resulting in violations of the law. Where the beliefs are particularly strong and continuously reinforced, as they are in policing, ambiguities and role strains become highly significant. Given the largely discretionary nature of policing, ideology is a highly significant force, and police officers will frequently act in accordance with their own beliefs in violation of orders, regulations and the expressed desires of senior officers.

In reality, however, the conflict between ideology and orders is relatively infrequent because, as we have indicated, the beliefs of police officers at all rank levels, regarding the proper roles and actions of the police, are remarkably similar. What is more likely and perhaps even more of a problem for police management is the case where a senior officer does not believe that actions advocated by pressure groups are appropriate but gives orders for police response for public relations purposes. In this case the officer giving the order is unable and probably unwilling to fully support his decision. This can contribute to a belief within the force that the police are being manipulated, that police management is bowing to public pressure and that there is no real reason to make an effort, involving personal risk, to carry out the relevant action.

Thus, while we believe that personally legitimating behaviour is largely guided by ideology, it is subject to a number of other pressures. Usually, however, ideology will play a role, even in the case just mentioned, where the officer decides that altruism is out and behaviour which will optimize short term gain is in.

While we do not feel that what we are calling police ideology changes greatly with either rank or seniority, the social reality of police views does change. Cooper's work on this project, published separately[1], indicates quite vividly what some police recruit views are like, and how these initial expectations change in the light of experience. Our own interviews also identified this process and we are able to draw some conclusions regarding the legitimating behaviours which junior officers, in particular, adopted to cope with ego related threats or with disappointments regarding the actual versus the anticipated impact they, as police officers, could have on society.

As indicated earlier in this paper, the operational police officer has considerable discretion regarding choices of action. Often little direct information regarding the actions of the operational police officer, effective or ineffective, is available to police supervisors or managers. In fact, a major concern of police constables is their belief that the criteria by which their work is judged are inadequate. Incidents in which they have been helpful to the public, in which they have weighed the variables and have decided not to charge a citizen for a violation of the law, counselling and reassurance which they have been able to give to people in trouble, incidents which they could have ignored, which required considerable ingenuity and cautious extension of control -- few or none of these come to the attention of their police supervisors, let alone to upper levels of management. Yet, to many conscientious police constables, these are the real gut issues of policing and determine in their own minds whether or not they are fulfilling their legitimate roles.

In effect, the image of the force to the public (legitimacy) and the effective application of police authority rest, to a large extent, upon the efforts of these constables. They can choose to ignore incidents or they can take action; they can be pleasant, courteous and helpful to the public or they can be abrupt, discourteous and non-commital; they can sympathize and empathize in given circumstances or they can be hard, unforgiving and go by the letter of the law. The behaviour of operational police constables has much impact upon the relationships between the police and the public and so the factors which determine that behaviour are worthy of some scrutiny.

In addition to police ideology and individual career aspirations, some other factors influencing police behaviour include attitudes toward people in general and to oneself and one's family in particular, the psychological make-up of the individual and expectations regarding force management's reaction to particular behaviours on the job.

Since these pressures will have different impacts on behaviour at different times in a police career, it appears most useful to examine the inferences which can be made from the interview and observational data, in a chronological order from the point of entry to the force. It is clearly impossible to separate the influence of these various factors without further research, but knowledge of their existence is still useful. It is well known that people manage meaning in such a way that both the self-concept and the important core values are protected.

Almost all recruits seem to believe that police are able to have a major positive influence upon society. A positive influence, from a recruit's viewpoint, includes the ability to maintain order and to help to eliminate crime. Essentially, many, if not most, new recruits may be regarded as conceptual missionaries, who

perceive that they can have a major impact upon the creation of a better society.

Fairly soon after training, which customarily does not reveal very much about the true nature of policing and which seems to create rather unrealistic expectations about the impact of police on society, the new recruits begin to understand that they can have somewhat less influence than they anticipated upon socially disruptive behaviour. They fairly quickly adopt the police ideology discussed earlier, because it fits with their socialized perception of the police role. However, they soon realize that the courts and the public are instrumental in determining the "real" impact of their actions and that a process of social negotiation really controls the extent to which laws are enforced. As they realize that police cannot really control the decisions which govern public behaviour, even in what, they feel, are evident cases of serious criminal abuse, a period of considerable dissatisfaction ensues. The cause-effect relationship is clouded, the young policeman needs to redefine his social role and, therefore, his self-image. He becomes aware that social forces play a large part in determining police effectiveness and he begins to perceive many of his peers and supervisors in a different light.

Our evidence strongly indicates that most police constables experience a period of cynicism at about this juncture, one to four years into their police career. There is a serious examination of their own desire to continue in the force and some of those with obvious alternatives leave, usually within one or two years. The salary is good, however, and there are some compensating factors. It appears to be true, that those who are most idealistic experience the greatest culture shock at this point, but it is also true that these same people have already accepted the following doctrine. 'There is a need for order in society and the police are the major source of that order. In spite of social constraints on police effectiveness, the police still have the responsibility and can obtain the authority and power to have an impact on society. Someone has to provide the backbone for an otherwise lenient society.'

Inherent in that set of values is the belief that police are respected, that they are carrying out a needed role in the face of adversity. Add to that the psychological satisfaction obtained from having a self perceived position of authority and a reasonable amount of discretion and freedom on the job, plus the partially psychological, partially physiological benefits of a relatively high salary, and there is a strong motivation for remaining in the force. Thus personal legitimacy is retained, with some modification of the belief system.

Of course, the motives described seem to be normative and particularly representative of those recruits who adjust appro-

priately to the contemporary police role. There are also police recruits who join primarily because they enjoy prestige and/or the exercise of authority. Constables with these motives do not experience the self doubts, self examination, role strains and role conflicts just described. They have other role conflicts, often in the form of critical reports from the public and, sometimes, in the form of internal charges for misdemeanors. They may appear, early in their careers, to be highly desirable police officers, because they play the police game, about to be described, from the outset. It is probable, however, that their very desire for authority and power may create problems in their police careers. We need more evidence in this regard.

PATTERNS OF POLICE ADJUSTMENT TO INITIAL CULTURE SHOCK

The various modes of adjustment to the real requirements and roles of policing are still somewhat hazy at this point. There is a need for more evidence in this regard and we believe that this is an important issue. There is no question that there are serious motivational consequences as the junior police officer adjusts and adapts and that these influence police satisfaction and productivity. In fact, this is one of the three most important areas we have identified for subsequent research.

The evidence we have appears to indicate that there are at least two and probably three general modes of adjustment early in the police career, all probably partially dependent upon the personality and motives of the individual involved and also probably partially dependent upon the type of socialization process encountered and the qualities of the supervisor or supervisors.

Supervision certainly can affect adaptation. The first partner, or the first supervisor, has considerable impact on the degree of learning and the nature of the things learned. The young police constable feels that he is on his own, in a highly responsible job and he needs someone he can talk to, complain to and who is generally prepared to act as a sounding board. The constable's evaluation of the effectiveness of police sergeants is largely based on their ability in this area.

For a period of time, in this phase, sometimes for the rest of their careers, police officers begin to see policing as a type of game. On the one hand, they have pressures to satisfy their sergeants that they are doing something useful with their time. Thus they need to have some evidence of their activities in the form of charges and reports and they find it advantageous to be easy to contact by radio. Many constables feel that these pressures merely interfere with the important issues of policing, public contact, keeping order, helping people in trouble, ensuring the security of neighbourhoods and identifying and apprehending criminals. Generally, it appears that personal decisions are made at this time which may affect the police officers for the rest of

their careers. The common resolution of the dilemmas which occur at this time appear to include at least four, probably partially unconscious, alternatives or approaches to personal legitimation:

1. an adoption of what the constable feels is the predominant values which will lead to progress and promotion;

2. an adoption of behaviours which reinforce the police ideology, a relatively independent stance where the police officer consciously decides what action is appropriate for effective policing;

3. a rather rare, at this point in the career, resignation to a pure game mentality, where the main object is to alleviate unpleasantness and pressure by satisfying the minimum acceptable levels of conduct desired by the department, without incurring displeasure and dissatisfaction on the job; and

4. a relatively unconscious decision to do, what appears to be, the relatively painless aspects of policing (a perception of the police role as a largely helping and supporting relationship) and to do that well.

Each of these models of adjustment of personal legitimation will be discussed in some detail.

1. AN ADOPTION OF VALUES WHICH WILL LEAD TO PROMOTION AND PROGRESS WITHIN THE FORCE

Not all constables perceive the route to promotion and progress in the same way. Some believe that they are measured primarily in terms of the numbers of charges, the adequacy of their reports and their deportment and attitude. Others believe that effective outcomes in terms of positive public reactions are more important and that the help and aid they give the public, the use of discretion, and an emphasis on courtesy are major factors.

While the actual behaviours may differ, these individuals, in general, have opted for the career game. The primary motive is promotion and progress. The police ideology is important but it is a secondary value. Circumstance may mitigate against effective policing but, on the other hand, the individual can control his own career opportunities to an extent. These constables may become adept at reading the situation and they will change and revise their behaviour to meet the perceived role demands of their supervisors. Legitimate behaviour is that behaviour which is most likely to result in career advancement and ideology plays a minor role.

2. AN ADOPTION OF BEHAVIOURS WHICH REINFORCE THE POLICE IDEOLOGY

Essentially, people in this category remain missionaries to some extent. They have internalized the police ideology, often only a minor adjustment from their initial beliefs and values, and have a clear concept of what they should do to implement the ideology.

While they have been somewhat frustrated and disenchanted with what they have seen in practice, neither cynicism nor career goals has come to dominate their philosophy. Most are career minded, but they believe that career success will come to those who police effectively.

Once again, the actual behaviours of people in this category will differ depending upon their personal interpretation of police ideology and purpose. Some will believe strongly in the exercise of authority and control whereas others will believe in control through cooperative interaction with the public. None of them will be easy to co-opt, either through internal or external pressure and they will be strongly independent, applying discretion only where they firmly believe that discretion will lead to more effective outcomes in terms of social order and control.

3. RESIGNATION TO A PURE GAME MENTALITY

This is a state which becomes more common later in the career, after individuals have been bypassed for promotion or have been disciplined for carrying out, what they feel, is effective policing. It does happen in some cases, early in the career, however, and the evidence for this transition of attitude includes evident lack of commitment, the avoidance of potential unpleasant situations where possible (e.g., enforcing traffic laws), and a relatively slack attitude toward police activities in general. This is the "lifer" syndrome, the person who neither enjoys nor believes in his job, but is locked in by an attractive compensation package and few external alternatives.

4. AN UNCONSCIOUS DECISION TO AVOID PAIN

In a way this is a variation of the missionary tendency, a positive definition of policing in which aid and help to the public is emphasized and the control aspects are de-emphasized. People who choose this orientation probably do so unconsciously. They are not generally avoiding danger, but they appear to define effective policing as a pleasurable interaction with the public, the creation of good relationships, gaining of respect through service, etc.

It is important to note that these inferences about career implications are little more than well established hypotheses at this stage. There is no question that junior police officers

react to policing responsibilities and career decisions in a variety of ways and that different interactions with supervisors and different organizational climates will affect different people in different ways.

REFERENCE

1. Cooper, W. H. Police Officers over Career Stages. Canadian Police College Journal, Vol. 6, 1982.

CHAPTER III
THE SOCIAL REALITIES OF POLICING: THE INTERACTIVE HELIX OF LEGITIMATION

JOHN B. DOWLING AND VICTOR N. MACDONALD

It is now the time to seek to bring our themes together, to see them as part of a single process and to draw from them some of the lessons that they might contain.

Policing is not a single reality rather it is made up of many different realities and the problem for the individual police officer, and for a force as a whole, is to find a way of bringing the various realities into the social order in contemporary society.

This diversity of social realities is, of course, something the police experience more than most other occupational groups; the ceremonial visit, the tavern brawl, the football riot, the battered spouse, the store hold-up, the vice patrol, the fatal accident, the traffic ticket follow one another, not as merely distinct incidents, but as different social realities each sharply defined and different in character and mood. Policing is the capacity to understand the character of behaviour in each of these contexts and the ability to defuse them of their individual threats to order and to bring them all into a reasonable relationship.

This sensitivity to varied interpretations of different social occurrences is critical to a strategic view of policing. The central theme is that a behaviour occurs within a particular social situation and, furthermore, any event appears quite different by those engaged in the action and those who observe it externally with considerably more distance from the emotions involved.

Policing may be said to be a matter of creating an institution acutely sensitive to social disorder in varying social contexts and capable of responding to control behaviour within them. Less a body enforcing a single set of precepts, the police are more an awareness of the stimuli of social disorder. Public behaviour is thus mainly a source triggering a variety of police responses. To see the world from this perspective is to see a larger and more complex social reality in which a trained capacity for observation plays a large part in the interpretation of action.

It is this particular perspective on the world that is created and sustained by what we have called police ideology. There is a collective commitment to a view of the world that is particularly sensitive to problems of disorder and the need to assert authority. Thus the police are part of a reality creating

body which seeks to interpret the variety of experience from their collective and individual professional perspectives.

THE CRITICAL INSTITUTIONS

Beyond this process there are also those in society whose concern is to observe the agencies of the state. Just as the police are collectively sensitive to public disorder, their critics are perceptually sensitive to police power and its potential misuse. These we may call the critical institutions. They take up a stance vis-a-vis the police that is one of conditional approval just as this is the natural stance of the police vis-a- vis the public. This, then, comprises a social system containing three distinct parts: firstly, a variety of more or less ambiguous social settings for behaviour; secondly, police institutions sensitive to social disorder; and thirdly, critical institutions sensitive to police actions. These entities all rest upon separate institutional bases. The strength and acceptance of these bases contributes powerfully to the strength and acceptance of their claim on social reality. It is for this reason that a women's movement seeks special recognition of women's rights in employment and pay and representation on regulatory bodies. It explains why they have campaigned against pornography as violence, created referral houses, rape crisis centers and day care centers so that they may enter the labour market on equivalent terms to those of men; as a totality it constitutes a process by which the reality of women's equality is institutionalized in the structure of society. Social reality then rests upon social structure.

Similarly the network of civil rights commissions, multicultural policies, and civil rights legislation are not only a way of institutionalizing changing social structure but in addition a way of changing the social reality facing immigrants.

This discussion leads us to look at a reality as being fully expressed only when it is fully institutionalized within a society. Institutionalized reality is not, of course, only important to those "caught-in-the-middle" it is also important for the police and critical institutions to enjoy relative full institutionalization in society.

This tension is important, for democracy can be seen to have two quite different meanings, one of which sustains and the other of which erodes police legitimacy. In the first sense democracy is a system for giving political authority to the agencies of the state; this sees what the police do as legitimate because it is sustained by the "democratic process" - a Hobbesian view of the social contract; the other sees democracy as the continuing right to criticize and, peaceably, to oppose the state, a more Rousseau-like view of legitimacy.

The police are largely an action-oriented body while their critics do not have this burden or prerogative. And this forces the police into a difficult position for there may often be no action available which cannot be criticized on one ground or another.

What is, perhaps, most often overlooked in this battle of criticism, and hence legitimacy, is that the major parties to the conflict are not viewing the same perceptual field. It is less a disagreement over a common issue and more one over what in that field is to be seen as important.

The perceptions of the police are institutionally shaped to take a preventative and primarily prospective view of social disorder; that of their critics is directed as a primarily retrospective corrective view of police practice. Put in a nutshell, in most cases they are neither looking at nor talking about the same thing. Therefore, we try to solve problems of public order by sensitizing the police to problems of social disorder on one hand and by institutionalizing potential criticism of them on the other.

To see this process, it is necessary to appreciate firstly, the social dynamics of the various worlds each confronts, secondly police ideology and, thirdly, the challenges to legitimacy. Only through these perspectives are the social realities of policing to be understood by those concerned, be they citizens, critics or police.

In the final analysis, criticism is to be seen less as a social dynamic of correction and more as an index of challenges to legitimacy. Because these matters are so strongly perceptual, criticism should be seen as propaganda over the conflicting legitimacies of police and their critics and the real threat they pose is in how many minds they change and in the inflexibility of police ideology.

LEGITIMATION AS THE TENSION BETWEEN OFFICIAL AND CRITICAL INSTITUTIONS

Thus we can view one aspect of legitimacy in society as the relative strength of competing institutions. At one end, supported by the prerogatives of the state to define and to act, stand the official institutions, the "authorities". At the other pole are groups of potential critics, some well established and some of such limited claim to the public "consensus" or of such primitive organization of institutional achievement as to represent little more than a vaguely recognized sense of mutual sympathy and antagonism to official reality and action[1].

Perhaps in this discussion it is useful to distinguish between those groups who are covert because they, regardless of their interest, have not come "out of the closet" as was said of the homosexual movement, and those who seek secrecy as a cover for acts they believe are indefensible in contemporary socio-political terms. Drug-use advocates might, for instance, fall above the line, drug-traders below it.

However, between these, the extremes of official and covert institutionalization, lie the majority of groups who make a public claim to participate in the creation of reality as it evolves in society. The occupational ideology of the police, which enhances their distinctive role as the defenders of an official view of reality, develops, as we have suggested, from the need to take action to maintain public law and order which implies the need for authority. The distinctiveness of view, then, growing out of the responsibility-authority relationship that police bear and their role as the primary state agency of public law and order, inculcates in them an occupational ideology and distinguishes them from these other institutions which are essentially institutions of criticism. Even the friendly critic is still far removed from the world of action; indeed, sometimes, we need to be protected more from our "friends" than our "enemies"; the support of a "friend" in this sense may be necessary but conditional and, therefore, far more persuasive and even pernicious in its influence. There is, then, in this continuum of public institutions a break point between "official" and "critical" institutions, but the more fully institutionalized the criticism, the more general its claim, by that fact alone, to be taken into account as a valid part of social reality.

The distinction between official and critical reality underlines an interesting distinction between their basic rhetorics[2]. Official reality is far more likely to speak in the voice of and to appeal to a sense of duty, legal obligation or command. Critical realities tend to respond in a different voice, one that focusses upon feeling, wishes and an evoked sense of the morality of the act rather than the legitimacy of the actor.

This means that the less institutionally developed interests must make up in a rhetoric of sensibility or emotional appeal what is lacking in institutional development. It is for this reason that moral and ethical issues often characterize less socially developed institutions; it is the cry of fairness, justice, and individual respect that is the chief weapon of the institutionally weak and a characteristic of their activity is to force the tone of the public debate as, by implication at least, it seeks to strip officialdom of its legitimacy, leaving it with a denuded and insufficient mere legality. The challenge this poses is not inconsiderable for this destroys the spirit of consensus that is essential to the moral vitality of any social structure.

Indeed, one might risk the assertion that the one indispensable component of social structure is broad agreement as to morality. Now, fortunately, a wide degree of social, moral and political consensus, or at least tolerance for diversity does exist and without it we could hardly speak of law at all; for in its absence policing with predominant public support would be impossible. So, fortunately, we are not talking here of the majority of police actions but rather of those few activities that lie at the boundaries of consent. But to do so is not to encourage complacency, for a consensus that is taken-for-granted and not continually tested and re-established, can easily disappear.

Thus we expose our police to this "critical" climate testing them from a perspective essentially different from that implied by their own responsibility for public law and order. Therefore, police form a conservative tripwire of change in society locked in by their responsibilities for order but this is continuously subject to challenge from perspectives besides their own.

We, collectively, create a force to protect or warn ourselves of threatening change by positioning the police within areas sensitive to change. However, because the power of the police is also itself threatening, society generally, and often with the police's tacit though not in all cases enthusiastic support, tolerates a body of institutions critical of them. This second tripwire sensitized to police issues becomes another institutionalized social sensor of possibly undesirable behaviour and between them, we create a rhetoric of free people within a free society. It is of course to be recognized that not all criticism of the police is liberal in spirit, and civilian criticism may be motivated by self interest within a more diverse and publicly supportable critical scope.

We have, then, two forces frequently in contention: the first is the police "idea" derived from their professional and collective responsibility for public order, which tends to focus upon sources of incipient disorder. By making the police officer professionally responsible for such order, it heightens his sensitivity to disorder, making it a personal threat to this professional self. By making it collective, that is, by surrounding the police officer with similarly responsible professionals, the "idea" is further reinforced by a collective occupational ideology. These forces shape and maintain the distinctive world view of the policeman which, given his experience of the need to act, will tend towards a personally defensive perception of the world that is both socially conservative and philosophically pragmatic. Through the psychological and social experiences of the police officer, society creates in the police force a "conservative" tripwire against social disorder, thus leading him to be sensitive to incipient threats and pragmatically realistic about its deterence and resolution. On the other hand, the perception of those who are the potential or actual critics of police power, is less of

threats to social order and more of the challenge police power potentially poses to individual well-being. Critics see the power institutionalized in the police and the perceptual sensitivity of the police as itself being a challenge to social order. Fearful of a too-heightened police sensitivity to incipient disorder, they are concerned with the preservation of areas of political and social diversity and in addition because they are concerned with pragmatic uses of police power, they tend to be sensitive to the challenges to social order posed by police power itself.

It is thus the different roles that people occupy in plural institutions that tend to define their perceptual field towards problems of order. There is a famous study of the perceptions of Princeton and Dartmouth students of a football game between their schools. Students disagreed as to the number of fouls each saw the other's team commit; the police and their critics may similarly interpret public behaviour in different ways[3].

In another study the effect of professional training is seen in its effects upon perception. When Simon and Newell gave a range of professionals an ambiguous problem, each professional group saw the problem as one directed towards their own professional competence. Moral: make a person a policeman, and he will see problems as problems facing the police; make him a civil libertarian, he sees abuses of state power[4]. The point here is that there are likely to be valid reasons for differences between the police idea and public reaction to it in the different institutional experience of public and police. While the heightened sensitivities of the police are socially functional, they may also, from some perspectives, challenge the freedom of some persons who, in response or in anticipation, organize to press their claim on social reality.

This suggests that there is a basic and ongoing tension between a professional police organization and the processes of society as it organizes and expresses itself. At the extremes of this divided debate is a dialogue of the blind for each is only aware of the unrecognized and perhaps even non-existing faults of the other. But, nevertheless, it is in finding social structures that illuminate this mutual blindness that police legitimacy resides.

It is because of the fear of such an absence of shared perceptions that police resist "civilian" review, as it is called, even as police authority rests upon finding ways of creating reassurance among the general public for it is hardly sufficient to rest all claims upon law alone, for if the action speaks not for its own legitimacy, it erodes law as well.

Let us here speculate upon two social structures that might contribute further to the legitimacy of police actions in the face of public sensitivities without, we hope, going so far as to ham-

per the police's ability to carry out their responsibilities to the public.

In socially and politically sensitive areas, police still predominantly act within the modalities of criminal law, in some (e.g., sexual) cases stretching old laws to new circumstances. Might it not be possible to recognize some areas as more explicitly appropriate for test-case prosecutions, that is, attempts to ventilate public discussion and decision rather than as prosecution of the self-evident wrong? So posed, the problem takes the form that the police face a variety of problems with the often too blunt weapon of criminal prosecution. Could we not have some form of public policy inquiry as a midpoint between criminal and civil prosecution. It means, of course, recognizing the lessened criminal status appropriate to such cases, in first instance at least and more profoundly, perhaps calls for a recognition of a more explicit legitimating role for the police through their exercise of a quasi-legislative function implicit in the responsibility for the prosecution and hence promulgation of "new" case law.

On a more pragmatic question, the matter of force, the reassurance of the public is more difficult for the problem here often takes the form of a conflict between a problem-solving orientation of the police and a more idealistic or theoretical perspective taken by the police's public critics. There is often a fundamental difference in the subjective realities of police and their critics, a matter of difference in philosophy that both determines and is reinforced by such differing perceptions.

The issue of force shows the police legitimation problem at its most intractable. Two dominant reactions are available where allegations of abuse of powers are made. One is the public process of either criminal prosecution or the bringing of a civil suit by an individual against a police officer, and the other the internal disciplinary and administrative processes of the department. While in theory these can exhaust all possibilities, the lesser offenses being internal and subject to disciplinary or administrative review, the greater being subject to public prosecution of suit, there is no easy resolution of the fact that to be a matter for public law, there must be a high degree of prima facie abuse, while on the other hand an administrative review is by its nature not public. While public notification of internal disciplinary action may be reassuring, there can be fear of a gap between desirable administrative standards and that degree of severity necessary to give rise to individual disciplinary action.

This problem is, of course, most pressing where police action results in death. While an inquest is necessary in such cases, this is less a matter of the public review of administrative practices and is of its nature charged with establishing the cause of death of an individual.

A major fear in making administrative review more public is, of course, that police will be opened to greater criminal or civil liability. While Crown immunity and a broad definition of police discretion serves to contain this problem, it must be recognized that it does so to some extent at the expense of a fuller public review of police practice. The problem can be posed as one of a public fear of the coarsening of police practice to standards below those that give rise to disciplinary action but which are still matters of genuine concern. Police discretion is a two-edged sword; it permits a broad range of action, but at the same time places much police behaviour beyond public review. One wonders, for example, whether a review by the Solicitor General's Department of police procedures used in every case involving the use of deadly force might be a solution; if it is not public it is at least an external review of police practices in a form distinct from issues giving rise to individual discipline. The idea that any act that does not give rise to disciplinary action is ipso facto publicly endorsed is hardly a satisfactory resolution of the problem, and it is important to recognize that this issue is directly related to the problematic legitimacy of the police.

In these concluding remarks we have viewed policing as a tension between the actions and demands of a free society and a responsibility derived "conservative tendency" located in the institutional police. We make the police responsible for the protection of our society and criticize them as they react just as we hoped they would. However, as both police and critic can act and argue respectively in their own view of the public interest, there is, perhaps, more sense to this process than might seem immediately apparent, although, unquestionably, it has some challenging implications for effective police management.

Social reality, then, or different versions of it, are in this way "processed" through "conservative" and "critical" filters and as a result we have through time a sort of ongoing processing of social reality; from the diverse enthusiasms of the critical publics through the collective police consciousness, as, case by case, values and society change over time.

We have argued here that two things give rise to challenges to police legitimacy: the difficulties over defining the proper limits of the political, the social and the criminal, and the proportionality of police responses to threats perceived by them.

The subtleties of these processes of guidance are an important part of police legitimation for while the fundamental claim to police authority resides in the absoluteness of law, and it is in the name of law that police exercise their legitimating function in society, institutions with such a function cannot risk the erosion of their formal authority by constant appeal to that legal legitimacy per se. Rather they will be guided by more subtle social processes to gain for their acts an ongoing legitimacy inde-

pendent of their institutional standing. By the matching of response to threat and in an ongoing interaction with interest groups, and in testing ideas against their professional responsibility, they optimize the legitimacy of their acts and avoid drawing down their precious, and precarious, store of institutional legitimacy. The irony of legitimating institutions is that they cannot go to the well of formal authority very often before finding it dry. A clearer understanding of the sources of problematic legitimacy and the processes by which it is maintained and restored is a first step to the continuing legitimation of institutions in our societies.

For police are, in certain important ways, dependent for their legitimacy upon a diverse yet competing set of interactions within society and the police idea is at one and the same time both a synthesis of and a reaction to these forces. Police synthesize the tensions placed upon them and this is then fed back as the core of the police "idea". There is then a cyclical, or more properly helical, quality to this process over time. The more internal psychological processes restore in the individual a sense of consensus and personal confidence and this becomes part of the next cycle which will once again put that resolution to another test of social consensus and individual confidence (see Chapter I). If it is sisyphean it is also heroic -- but, perhaps sadly, it seems to be necessary; Boulding is right when he says that a "legitimacy that is taken for granted is often and surprisingly withdrawn". He warns us, grimly, that "if you lose legitimacy, you lose everything"[5].

CHANGE AND MORAL AMBIGUITY

We have discussed this process of sequential external accommodation and internal synthesis as we have observed it. But it is unlikely, however, that this is an entirely satisfactory description of how, except perhaps at senior levels of the force, it is experienced cognitively and emotionally by the officer as it occurs. One of the consequences of the personal legitimation of the officer himself, and his force and profession, and of policing generally, is that such conflicts are likely to be experienced much more as a moral conflict accompanied by considerable problems of perceptual denial of undesirable elements.

That a series of successively more complex insights occurs within a primary frame of a struggle of good and evil is probably the greatest cognitive and emotional struggle that the police face. Let us examine a facet of the problems caused by social value change where actions already taken commit one to a previously individual moral assumption. Actions taken commit an individual, because of a desire for an internally consistent view of his own legitimacy, to the values that are congruent with that action[6]. Thus, change may appear as a threat to moral integrity[7],

so that the necessity of change may require in the first place a sense of alienation or distance from ones own acts or moral life. This may only be relieved by a higher order moral or philosophic resolution and may have something of the quality of a conversion experience[8].

One can appreciate, in this situation, how the conservative tendency can become personalized in the moral identity of an officer. Obedience to command may take part, at least, of the personal responsibility from the individual officer and transfer and concentrate it in the force, on its command structure, but in the absence of a shared legitimacy of leadership and of personal legitimacy, a sense of powerlessness, moral confusion and cynicism is likely to develop[9]. This, however, is likely to be part of an evolving process for it is the working out of moral confusion that creates integrity in the process, and any command structure denied moral intelligence from the force supervised will soon be cut off from a vital source of decision inputs.

A related process in moral adaptation, as it may be experienced by the individual officer, is the problem of coming to approve of ideas and actions formerly seen as reprehensible. In part this may derive from the professional assumption of a public responsibility that comes to be a part of the police ideology. With such a shift of consciousness, a different moral imperative may come into play, one that professionally balances a threat to order against a response to that threat. The issue of the "civilian ideal" comes to take the form of "what is an acceptable use of police power to meet that threat to order". A simple case is the use of arrest as a temporary process while investigation continues, the most serious the taking of a life in anticipation of saving another's.

The theoretical search for a perfect force-avoiding modality becomes for the policeman a more pragmatic decision of response to a given stimulus. This shift is significant morally, for it implies that for certain problems of order, there will not be a resolution that does not involve some social cost. The ideal of a civil society is a process of interaction such that social costs are either avoided or shared equally in some consensual accommodation, but the professional taking of responsibility for public professional taking of responsibility for public order admits that some problems involve some people bearing social costs in the public interest.

Once this reality is admitted there are further pragmatic steps that become admissible; indeed, once the idealism of the "there-is-no-conflict-that-cannot-be-mediated-to-our-mutual-satisfaction" position is foregone, there now comes a gulf in the moral order between the "practical" mind of police and the "ideal" mind of his civilian critic. These, then, represent a clash of world views rather than of tactics; the ideal acts as a constraint upon

the pragmatic but its assumptions are often removed from the professional logic of the police. It is, as we have noted, primarily because of the fear of an absence of shared perceptions and assumptions, that police protest civil review.

But this may place the individual in a moral dilemma in that previously undesirable or "immoral" acts when viewed from a professional perspective take on, at least, a relative morality. But worse is the fear that this process may be progressive, that increasing assumptions of "responsible actions" may involve increasingly "abhorent" means. This is the Weberian paradox of political power to which we referred above[10]. In part it consists of coming to terms with a moral understanding of things previously seen as unconscionable and it would be the rare human who did not see the awful possibility of being wrong; as such the "soul" is put at risk, as Weber says, and the police officer inclines even more towards only those who can understand the moral imperatives of his occupation. The sense that one is on a one way trip to moral degradation must occur in the dark night of the soul and is likely to seriously affect the police in relations with the "naive idealism" of civil society. This process is, of course, a step into an adult, existential world and the problems that the police come to face as a result of their professional orientation are ones that all humans will almost certainly face at some time in their lives. But for the police these are more continually present and are far less easily avoided.

This is a transitional feeling, one more of doubt and confusion than of certainty, and one which probably reduces in intensity but to which one must remain always aware even if it is not continually uppermost in one's mind. For this is freedom and its exercise is always conditioned by its possible withdrawal.

Surprisingly, perhaps, this is a stage of moral development which, while undesirable in some aspects at least, is not one many seek, even were it possible to retreat from. Rather one hopes that this new and threatening freedom will not intrude too often.

THE WORLD OF EXISTENTIAL ACTION

One of the most striking forms that psychological stabilization takes in a de facto world of change is the assertion of "self-evidence", that is that actions are seen one-by-one, as if the historical, political, and moral dimensions of change were not of real or actual relevance. It is as if the action-precipitating act speaks for itself and self-evidently commands a given response, or series of responses. In part this is true; once action is engaged, analysis is suspended and training, character and experience become paramount, yet, there is always an "I" watching "me" awareness, at the periphery of consciousness at least, of the historical, political and moral meanings of it all[11].

Two things strike one forcibly about police processes; these are that they are administrative in manner, and of assumed self-evidence in style. When they act, police take on a role that is quite remarkable in its removal of personal character; there is focussed cohesiveness, understated yet determined, that transcends, transforms and subordinates individual personality into a distinct collective identity. This effect is surely related to the process of occupational ideology and personal legitimation we have been attempting to describe here. The nature of police behaviour in a crisis would seem to be one which calls forth in the individual, and hence in the force, an inner character that for the moment lives in a world of the morality of action. The rest after all is "only" thought.

LEADERSHIP AND ORGANIZATION INTEGRITY

Leadership must be seen in essentially moral terms. It is apparent that leaders bear much of the moral brunt for the force as a whole and in fact embody its moral authority as the other side of the coin of command. So the exercise of leadership consists of maintaining the integrity of the institution both externally and internally. In our case of police homicide, for example, the massive debriefing can be seen as a way of establishing the moral integrity of the force's actions before doubt and rumour might erode morale and a sense of organizational legitimacy.

But the provision of moral integrity in some ways conflicts with the risks that have to be taken in the policing of an uncertain and manifold future and it is likely that rather than commit the full integrity of the force, in many cases some smaller groups or even a single individual is made to bear moral responsibility. The moral protection that can be offered realistically in any particular case may be limited although the demand for it and the wish to extend it are likely to be unlimited. But life is a big boy's game and this is a central problem.

One response is to make police work secret and the public often seem to acquiesce in this, for secrecy permits pragmatic behaviour without public loss of a native idealism by removing from knowledge things that, if known, might be disturbing. Unfortunately it, too, removes at the same time some of the useful tension between the exercise of professional decisions and public reactions in whose name and on whose judgement the process depends for its moral vitality.

Moreover, many instruments of public involvement are, of course, in place to challenge that secrecy: police commissions and public meetings; representations from elected and appointed officials; representations from groups and individuals; the processes of discipline internally, both formal and informal as in lack of promotion or loss of reputation; the processes of praise and criticism in the press; support and lack of it from the public

collectively and individually; processes of prosecution; and the policies and appointment of senior officers and, of course, word of mouth transmitted through family and other personal contacts.

All these give texture to the social context of policing. If these are to be understood and managed as a coherent whole, they are not to be seen just as various aspects of the task of policing, for in the final analysis, policing is about melding these forces into a coherent working consensus. The maintenance of this coherency of consensus in the face of change is the task of all -- a consultative process of mutual and constructive criticism that is at the heart of society-making. This is the basis of a search for the continuing revitalization of our society. Finding the terms and the social structures for such consultation is the task of all committed to a civil and good society.

Almost by definition, police play a general legitimating role while they in turn, in a pluralistic society, are dependent upon a very broad range of people and organizations for their own legitimation; it must, of course, be recognized that certain groups, such as the courts and the media, do play a particularly significant role.

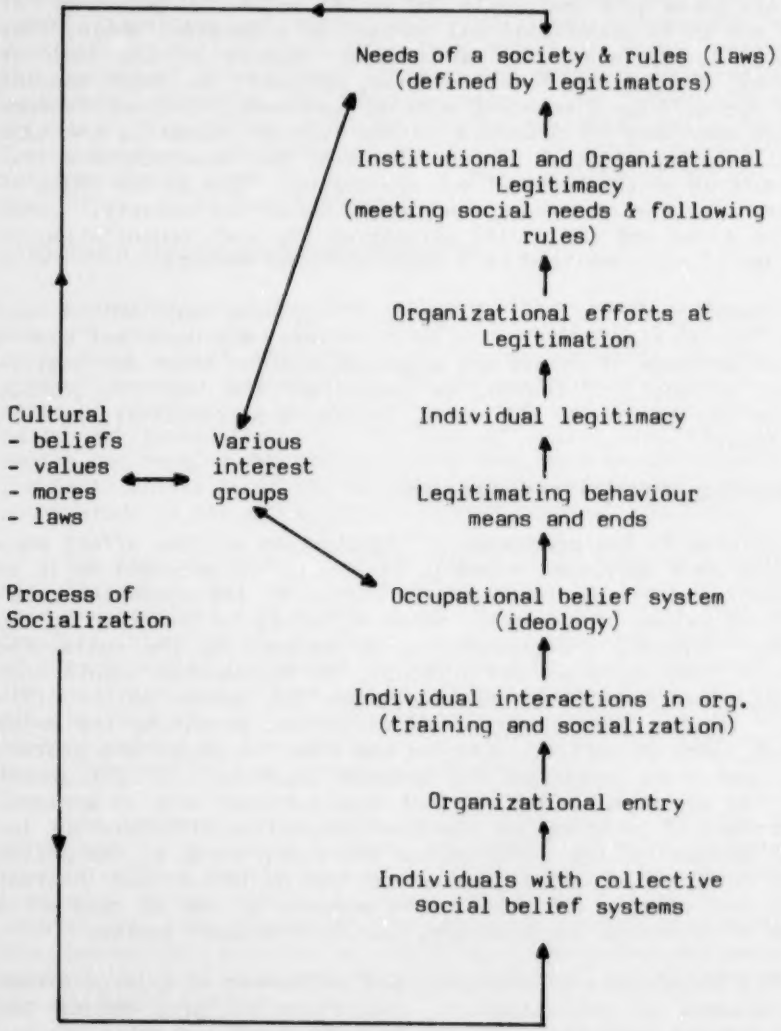
A MANAGERIAL MODEL OF LEGITIMATION

To clarify the processes of legitimation as they affect managers we have developed a model, Figure 1, and enlarged on it in Figures 2 and 3. As indicated in Figure 1, the predominant beliefs and values of a society serve as inputs to the model in two places: firstly, instrumentally, in determining the collective needs of that society; and secondly, as fundamental inputs into the socialization of the men and women who become police officers. Various institutions have developed, providing the major ongoing needs of society, such as the need for order and protection, and these organizations achieve legitimacy to the extent that they are able to fulfill that institutional role in society. The process of legitimation involves interaction with relevant interest groups (almost every person and every group in the police case), both involving the passive approval by influential interest groups and usually the more active support of one or more of a number of technical legitimators, such as the court system.

All individuals in a society are influenced to a large extent by processes of socialization, collective cultural belief and value systems, and these include beliefs about and attitudes toward various institutions and organizations. To a greater or lesser extent, people entering an organization go through a socialization process, further develop an occupational belief system related to their roles and the roles of their organization in society. Professionals go through a more general socialization process developing a set of beliefs related to their particular activity rather than to the operation of a particular organization.

FIGURE 1

A MODEL OF INDIVIDUAL, ORGANIZATIONAL SOCIAL LEGITIMATION



When professional or occupational beliefs are collective and highly integrated they form a system which influences all work and much social behaviour. In such cases, belief systems satisfy the requirements which define an occupational ideology.

These ideologies guide the actions of individuals by defining what that person may legitimately do, and to the extent that belief systems are collective and homogenous, people will attempt to attain legitimacy in a similar fashion. However, to the extent that idiosyncratic elements form a significant part of such systems of belief, people will attempt to attain legitimacy in a variety of ways.

Managers are, to a large extent, technical legitimators for the behaviour of people on their staff and by conditioning, control or education they can guide and change behaviour, although the extent of that influence may depend upon the nature of the accepted occupational ideology of legitimate behaviour.

While acting as legitimators for the behaviour of their staff, managers also make decisions, influencing actions which determine the extent to which the organization performs its function for society and in this way they help to determine the extent of the organization's legitimacy relative to criteria determined primarily by relevant interest groups.

While it is important to recognize the role of police managers in molding police action, it is also important to recognize the potentially significant role of police ideology. Police work is largely discretionary in nature, police officers quickly learn the mutually protective code of silence and police supervisors, even if their actions were not largely controlled by the same code and ideology, have little impact upon police action in any given situation. In consequence it seems apparent that not only technical but also ideological training and perspectives have major significance for the behaviour of individual police officers as they interact with the public.

SOME PRECEPTS OF LEGITIMATION

It seems reasonable here to outline some of the things our perspective implies and some it does not imply:

1. It does <u>not</u> mean a policy of permanent compromise or accommodation any more than it means unthinking denial.

2. Short term accommodation is <u>not</u> always the route to longer term legitimacy; there may be some trade-offs between short-run and long-run decisions.

3. It does not mean exclusive attention to the means of legitimation at the expense of ignoring the end result of legitimacy for society and the force.

4. It does mean seeing incidents as related and exemplary.

5. It does mean reaching out to the multiple views of the situation as a key to the maintenance of legitimate authority.

6. It does mean a constant testing and recreating of consensus as to law and order in a society.

7. It does mean that one cannot take the police or managerial ideology, though it is presumptively "official" as a necessarily valid expression of social or organizational consensus.

8. It does mean good policing transcends technique and efficiency and rests ultimately upon the reputation of a force or individual for judgement in protecting the integrity of the force and community.

9. It calls for a recognition that within this frame of reference the most important challenge is that to the reputation or the acceptability of policing. With this recognition comes the central problem for the police which is to resolve these internal and external problems, one at a time, over a wide range of issues and in a way that minimizes that accumulation of problems of contested legitimacy imported into the force.

10. The most sensitive problems facing policing are those that we feel lie at the heart of this work: bringing policing into a more comfortable relationship with the myriads of "communities of interest" who have a real interest in the direction of policing in their communities.

The idea that police legitimacy can be maintained solely in a positive balance of criticism is probably false for there is another and perhaps more vocal rhetoric in which meaning is less obviously partisan. Acts still speak for themselves however many spokesmen they may have. It would for this reason be quite foolish to associate long-term legitimacy with short-term rhetorical acts to shore it up, for one must attend to the pence of legitimacy, in the single individual acts, for the pounds of rhetoric to take care of themselves. There is, perhaps, a rhetoric of the deed beyond the conscious understanding of even those involved. Things happen and depending upon some internal compass we do distinguish governance from oppression, mere technical innocence from

FIGURE 2

ORGANIZATIONAL LEGITIMACY: THE CASE OF THE POLICE

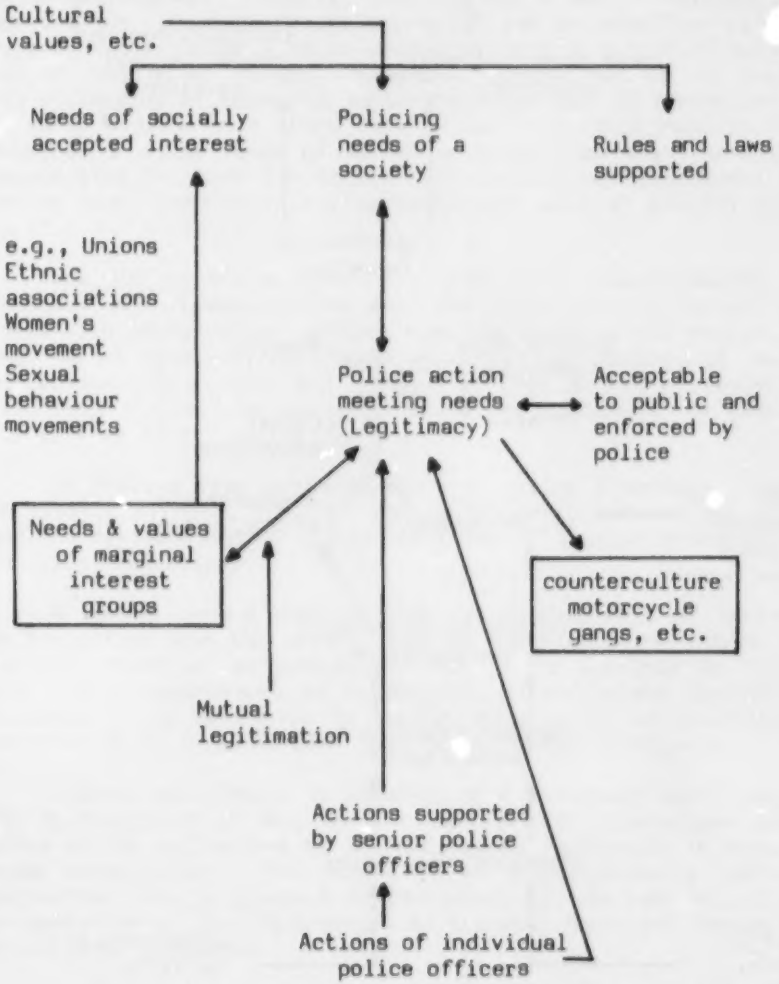
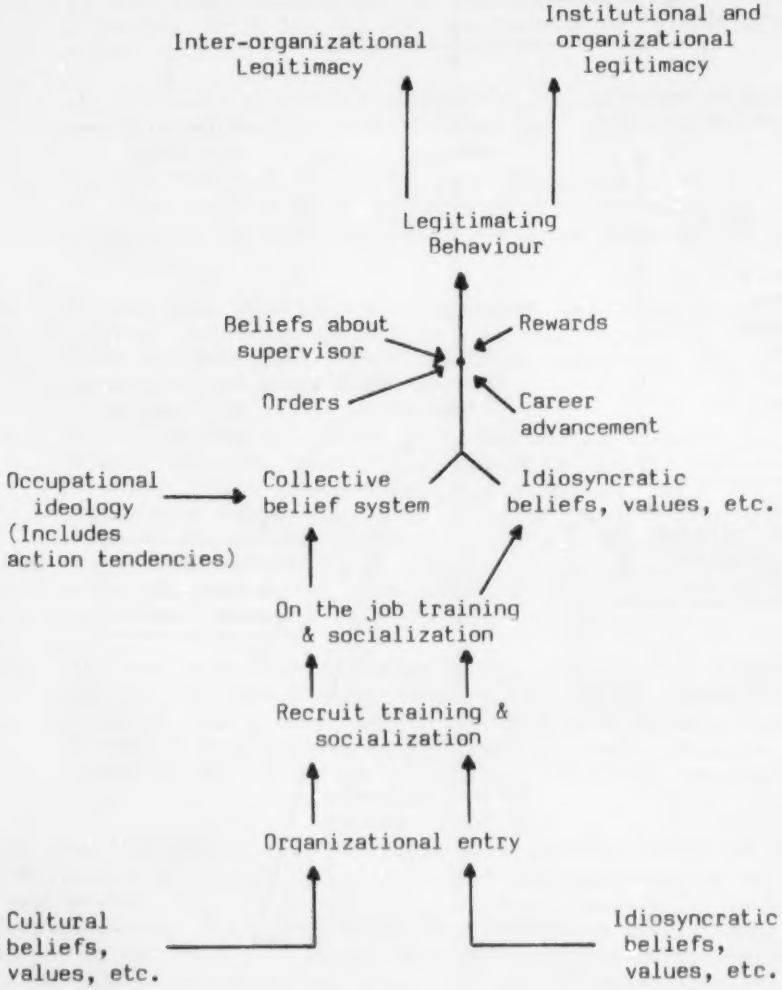


FIGURE 3

INDIVIDUAL LEGITIMACY IN THE ORGANIZATIONAL SETTING



the true and clear mind. Beyond society there is the direct experience of life and nature.

In drawing our discussion to a close let us focus upon its major principles: firstly, policing is a way of looking at a world which is set up by society so it can be sensitive to problems of social order. It is useful to society but it is only one way of looking at things. Secondly, society has set up another way of looking at things so as to challenge that of the police and so as to provide some check upon excess. Thirdly, each of these examines a whole range of social settings from their particular perspective in which the battle over reality and legitimacy is a battle over institutionalizing particular ways of looking at the world.

Now let us say a concluding word about responsibility and change. The responsibility for the legitimacy of police acts rests with every police officer from the chief to the rookie, and what is at stake is more than an individual career, it is the police role in society and justice in that society. Deviations from this standard do not only betray an individual, or even the force, they betray society as a whole.

It follows from our analysis that making a society consists of firstly bringing together the relationship between the police and the myriad interest groups in terms of a broad consensus for our time and society.

A second strand must consist of finding ways of reviewing police action and the police from an administrative rather than punitive point of reference, so that it is possible to include more public reassurance as to methods, of sufficient general importance as to give rise to public concern but of insufficient specific severity as to give rise to individual discipline.

Thirdly and finally it consists of a continued sensitivity to the dysfunctions of what we have called institutionalized ideologies of the police and of their critics, especially in areas of great sensitivity. The values of an institutionally sustained collective view is inherent in the nature of the task but it must be contained so that it overlaps in its most important themes with an external consensus.

Twisting these three threads into a single strand from which we can weave a network of social integration is clearly a counsel of perfection. But this goal for both senior and operating officers is implied by the development of our arguments. Concerns with efficiency and technique are, of course, valid but they become empty in the absence of a satisfactory achievement of this socially integrative function. Divisive social pressures place enormous challenges on the police in their day-to-day interactions and on their relationships with major and peripheral institutions

in society. But it is, so far at least, more a crisis of the spirit than of fundamental social structure; the challenge is to maintain and revivify the institutions of our society by breathing into them anew a continuing spirit of moral purpose. Under pressure the problem is one of not surrendering hope and confidence. The police may not be society's only defense against anarchy, but they are crucial to the kind of civilization we have in our country. It is, of course, a great challenge and a great burden, but provided we do not lose our nerve, it can become a service of far greater consequence than everyday public law and order.

William Butler Yeats wrote that:

> "Things fall apart; the center cannot hold,
> Mere anarchy is loosed upon the world"[12].

Well, we all have much to lose personally if the great and central institutions of our society cannot hold; they can if they will.

REFERENCES

1. Gamson, W.A. Power and Discontent. Georgetown, Ont.: 1968.

2. Edelman, M. The Symbolic Uses of Politics. Urban, Il.: University of Illinois Press, 1970.

3. Hastorf, A. and Cantril, H. They Saw a Game. Journal of Abnormal Psychology, Vol. 49, 1954.

4. Dearborn, D.C. and Simon, H.A. Selective Perception. Sociometry, Vol. 21, 1958.

5. Boulding, K.E., quoted in E.M. Epstein and D. Votaw (Eds.), Legitimacy, Rationality and Responsibility: The Search for New Directions in Business and Society. Santa Monica, CA: Goodyear, 1978.

6. Festinger, L. A Theory of Cognitive Dissonance. Stanford, CA: Stanford University Press, 1957.

7. Lewin, K. Field Theory in Social Science. New York, NY: Harper and Brothers, 1951.

8. James, W. The Varieties of Religious Experience. New York, NY: Times Mirror, 1958 (originally published 1902).

9. Neiderhoffer, A. Behind the Shield: The Police in Urban Society. New York, NY: Doubleday, 1969.

10. Weber, M. Politics as a Vocation, in H. Gerth and C.W. Mills (Eds. and Trans.), From Max Weber: Essays in Sociology. New York, NY: Oxford University Press, 1946.

11. Mead, G.H. Mind, Self and Society. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1934.

12. Yeats, W.B., the lines quoted are taken from The Second Coming, copyright The Macmillan Co. 1924, renewed B.G. Yeats, 1952.

APPENDIX 1
CHAPTER III

MILES. A. PROTTER
(With supervision by John B. Dowling)

A RESEARCH ASSISTANT LOOKS AT THE FIELD RESEARCH PROCESS

Introduction

In the summer of 1980, several professors from the Queen's School of Business were awarded a contract by the Canadian Police College to do a study on the legitimation of police activities and the relationship of police with the community. I was hired by John Dowling, one member of the research team, to be his assistant for the summer and fall. My tasks were varied, and they ranged from fetching coffee to interviewing people in the streets of Hamilton with a tape recorder. It was a very rewarding job, and I learned more in that summer about how organizations work than in four years of university.

This paper is the result of an independent study in my fourth year of the undergraduate programme at the Queen's School of Business. My adviser was John Dowling, who wanted me to write a paper modelling the research process while in the field the previous summer. It was to be on research from the research assistant's point of view, something that does not presently exist in the literature on research methodology. The role of the "hired hands" in the research process has most definitely been ignored, and the last part of this paper will speak to that issue.

This paper is divided into three parts, with the first reviewing the literature for insight into the split between the qualitative and quantitative schools of research methodology. This exercise is important, because our study used qualitative methods almost exclusively. These two schools form two very distinct camps, with a third, peripheral group trying hard to bring them both together. The qualitative and quantitative schools of methodology have fundamentally opposing views on the definition of what is reality, and from this springs all the differences that arise between them. As will be shown, there is no need for a division between the two camps as qualitative judgements are ubiquitous.

Insight into this dispute is useful for modelling one's own approach to research methodology, as will be done in the second part below. The model called the Convergence Process, will be supported by examples from the actual field research in the police department of a major industrial city in Canada. The model will address the theoretical problems raised in the first part, and the examples will be brought to bear in the discussion.

Part three models the team approach to field research. As will be discussed, there are roles within the team that complement each other, and individuals tend to move towards certain roles, depending on personality traits. These are functional roles, however, and they cannot be mapped one-to-one on to individuals. One can serve in more than one role in field research. The aforementioned perspective of the research assistant will also be included in this section.

RESOLVING THE SPLIT BETWEEN QUALITATIVE AND QUANTITATIVE METHODOLOGIES

The Theoretical Framework

The split between the quantitative and qualitative schools stems from their ontological views of the world. Those in the quantitative school who pose a rational, empirical ontology are assuming that there is an absolute reality, and the only problem is how to actually go about measuring it. This idea is based on certain assumptions that are made about the world, and, given that these are true, quantitative methodologists can happily go about their business. They use a technical methodology which is considered valid from a scientific point of view if they adhere to scientific principles. The beauty of empirical methods is that one can make inferences from collected data, if one has confidence in the underlying assumptions and if the data is "random". Confidence is the important issue here, as will be discussed later.

The qualitative group possesses a different view of reality; a phenomenological ontology. Members of this school are not sure if a stable reality actually exists. Instead, reality changes as one puts on different coloured glasses, and things appear real because reality is constructed by society for us[1]. Qualitative methodologists will, in effect, construct a reality as the research progresses, with each step in the process providing feedback for the creation, validation, or rejection of concepts and hypotheses. There is no reality, only interpretation and contextual understanding[2]. The interpretive methodology of qualitative research kills the 'myth of science' - there are no hard and fast rules, there is no absolute reality - and hence, it tends to lose validity in the eyes of most because of its lack of empiricism. They do not assume that things are known, rather they ask: what is knowable? There is no need for random data or significant sample sizes; the qualitative methodologists say, "What's wrong with a sample size of one?[3]

Critiques of the Two Methods

The quantitative method is criticized as falling down because of the assumptions upon which it is based. The technical method uses a preconceived instrument, such as a survey questionnaire, to collect data in the field. Given that the sample is sufficiently

random, the scientist can rest assured that his data is reliable and valid, and that his experiment is replicable, if need be. There are several flaws in this process, however, and the first can best be illustrated by pointing to the field of economics[4]. Although it is unfair and facile to take 'cheap shots' at economists as so many do, the illustration is a useful one. Economists have been using theory based on assumptions which might not always be true. For example, the principle that men behave rationally, and that household behaviour can always be characterized by the maximization of a utility function, is one of the unshakable foundations for modern economics. Men are not always rational, however, and, as any father knows, households are not comprised of individuals with identical utility functions. Thus, the entire concept of 'maximizing social welfare' can be discarded because of the impossibility of aggregating millions of utility functions, each of which is unique[5].

A second flaw is that the predeveloped instruments of the technical method might be inappropriate for the specific research situation[6]. One must impose a framework which is often binding, as it cannot be altered once the research has begun. By this point, a lot of bulky and irrelevant data will have been generated by a technique that does not capture the information one is seeking[7]. Salancik offers the criticism that such methods,

> "play back an investigator's fantasies ... the power of the questions to create their own answer is great."[8]

Van Maanen cites Gresham's Law, in which the programmed research drives out the unprogrammed data that would be very often more desirable to possess[2]. Dalton, a pioneering practitioner of qualitative research, discusses quantification as being an end in itself, and that often in the designing of research processes, much non-quantifiable data must be discarded, not being amenable to transcription on to a computer card or questionnaire. He mentions the historical preference for ideas over numbers in the academic world, quoting mathemeticians Bertrand Russell and K. Godel[9]. Dalton further states that the explicitness of quantitative methods possesses severely diminishing returns in terms of the effort required to achieve it.

Light complained that quantitative methods (questionnaires) could only catch the surface of the data of evaluations of employee training programmes in a large company, and not the 'deep structure' of the programme, nor how well it was working. Questionnaires determined attitudes of employees, but could not produce data on the development of the employee training programme[5].

Lastly, Zelditch[10] found that quantitative analysis was useful only for determining frequency distribution, while for any other type of information, enumerative methods were inadequate

and/or inefficient. Incidents and histories, as well as data on institutionalized norms and structures were best found using interviewing or observing techniques.

Qualitative methods come under fire mostly because they are perceived as lacking the support of hard data and therefore as being invalid. Webb cites several threats to validity in qualitative research[11]. The guineau pig effect is the result of people's awareness that they are being tested, and their desire to be 'good' subjects. Role selection occurs when the interview "elicits a specialized selection from among the many 'true' selves or proper behaviours that are available in a respondent". Interviewer effects such as his/her character and nature, age, sex, religion, education and social class, all affect the respondent's answers. The dross rate explains that a large part of an interviewer's response is irrelevant to the topic, and is thus 'low-grade ore'.

Orne describes the extent to which 'demand characteristics' result from perceived situational effects; thus the researcher often receives a version of what he has projected. While Orne was pointing out the impact of demand characteristics on quantitative research, they clearly play an equally important part in qualitative methods. The experimental setting, the researcher himself, informant effects, and presentational data, all contribute. Questions often have the power to create their own answers[12].

Resolution of the Conflict

The dispute over whether qualitative or quantitative methods should be used can be easily resolved when one realizes that all research fundamentally involves the use of qualitative judgement, while only some is amenable to quantification. This fact becomes apparent if one separates the inferences made from formal comparative methods, and the validation of the elementary data. There is no either/or choice to be made between the two methods: quantitative methodology permits a comparison of two populations, but it does not speak to the issue of the validity of the individual datum. In this sense, all research is qualitative, because when it is reduced to the single observation, one must use judgement and interpretation. No matter how that observation was obtained, whether by survey, questionnaire, interview or experiment, the researcher must make the decision as to its validity based on personal judgement and evaluation.

This fact that qualitative methods are ubiquitous can be seen when one examines the principle of multiple operationism[11]. Webb speaks of the use of multiple methods to explain the existence of multiple phenomena, and to ensure validity through the process of triangulation. Two methods, whose variances are not correlated and thus whose combined variance is low, are brought to bear on one point, and similarity of results enhances the validity of the

data obtained. Jick's theory of convergent methodology is similar[13]. Triangulation within methods yields greater internal validity (using several comparison groups when interviewing) and triangulation between methods enhances external validity (for example, using both documents and interviews to verify a fact).

Multiple operationism alone does not address the fundamental issue at hand, however. Many observations obtained from many sources, none of which one would solely rely on, do not constitute a base for validity. If one has little confidence in the individual measures themselves, then it is obvious that using many of them will accomplish nothing. One must qualitatively evaluate each method's appropriateness to the situation at hand, as no amount of diversification of methods to eliminate unsystematic error will be useful.

Thus, all research is inherently qualitative, and the issue becomes one of confidence in the particular method. The qualitative man rests his confidence on his intuition, his "gut feeling" as to the validity of the elementary datum. The quantitative researcher, if his data is sufficiently random, having met the rigid statistical tests for significance, tends to ignore the individual observation. If he does not, then he is no longer a pure technologist. The issue then becomes an intellectual, rather than a philosophical one; which data is believed to be valid to the individual researcher.

Neither multiple operationism, nor random, statistically significant data are sufficient for validation. As Mintzberg asked, "Is it better to have less valid data that is statistically significant?"[3]. This does not preclude their use, however, primarily in the comparison of populations and the determination of frequency distributions[10]. Jick stresses that the notion of "holistic triangulation", from the use of multiple qualitative methods, leads to the contextual portrayal of the system under study. To correctly understand the facts, one must understand the context, which only personal interpretation is capable of recreating[13].

THE FIELD RESEARCH MODEL

Introduction

In the summer of 1980, a study concerned with the legitimation of police activities was performed on the police force of a large, industrial urban centre in Ontario. The study was different from any other in two ways. Firstly, this was not ordinary bureaucracy being examined, as the police have special problems of legitimation in their relations with the public. Being a paramilitary type of operation, there exist suspicions, fears, and

codes of behaviour within the force that one does not find elsewhere.

Secondly, the study itself had a somewhat irregular genesis. Members of the School of Business at Queen's University had been involved for some years in performing studies on police methods and management techniques for the Canadian Police College in Ottawa. In 1980, the idea for a political study was submitted to the College, concerning the legitimation of the police within society. The College's Manager of Research was enthusiastic about the idea and by the end of the summer, the Chief's executive assistant was aware of the nature of the new study and seemed highly approving. Thus, the process of gaining entry involved, in part, the prior approval and co-operation of a subordinate executive assistant. This is quite unlike the Johnson model, where the funding agency, or other authority, has to be coerced with a "cover" story[13].

Theoretical Framework of the Model

The model will be called the Convergence Process, where the research takes the form of a process of argument. In involves converging the research from a general, contextual view to a specific, content-orientation perspective. This model arises out of what Johnson called the Researcher's Paradox[14]. The researcher's proposal to the funding agency must make sense and have a coherent focus and direction. On the other hand, many field researchers have noted that their problems, interests and questions emerge during the course of the research, not before. Many researchers promised what had to be promised just so that they could gain entry into the research setting, suggesting a sacrifice of ethics.

The Convergence Model proposes ways to deal with this problem, and also the problem of validation. Before the model itself is discussed, it would be useful to review the literature for support of such an approach to field research.

Van Maanen states that the primary value of qualitative research is a description of social processes, rather than of social structures[2]. This is good, because the police study was concerned primarily with the legitimation process going on inside and outside of the department. It was not concerned with a static, "snapshot" description of the social structure of the police and their environment. Qualitative research allows the researcher to have a contextual understanding of a certain observed type of social behaviour. It does this by revealing the context through the specific facts with feedback so that one can more fully understand the general context. One theorizes in advance of the facts, one then ventures out into the field looking for the specific. Once the necessary data has been collected, the researcher can then go back and better understand the nature of the theoretical context.

It is apparent that the facts are more comprehensible when one has devised some sort of context through which they can be examined.

Glaser and Strauss' "Grounded Theory", which consists of being open to what the site has to tell the researcher, applies to the Convergence Model[14]. They recommend a policy of slowly evolving a coherent theoretical framework, rather than imposing one right from the start. This strategy creates tension with the constant need for clarity and focus which the researcher must always keep in mind. This is called the constant comparative method, where the continuous feedback process either reinforces or rejects the hypotheses which were formed to give contextual understanding to the data, and in addition, this method generates new hypotheses as the research moves along. The comparative method fits in well with the general-to-specific-to-general process of the research model.

Pettigrew's longitudinal-processual model involves the study of "social dramas" that occur in the life of an organization, which are compared to the routines of the organization's operations[15]. These routines give a contextual backdrop for the study of critical incidents (another term for social dramas) that occur in the life of the organization, out of which a better understanding of its crisis management methods can be had. The social dramas have a symbolic importance in the study of the organization; as the study moves from the general to the specific using both internal and external data, the initial incidents become the focus of study within the context of a theoretical background. The incidents feed back into the general description, lending better understanding of the organizational culture, or context.

The Model

The Convergence Process Model has three stages: the pre-study, the study of the specific context, and the study of the specific content, in the form of critical incidents. Both internal and external data were examined in this process of moving from the general to the specific, from the widespread, scene-setting context to the specific content. The latter fed back into the former, giving greater contextual understanding into the nature of policing.

Each of the four members of the research team was involved in different aspects of the study, the sum of which represented inter-researcher validation, according to the degree of congruence of the results found by each researcher. One member of the research team called this process, "doing hypothesis discovery in testing", or hypothesis discovery and testing while in the field.

Validation was provided by this model in several ways. The use of multiple methods by the research team, where each one complemented the other, lead to the triangulation process of valida-

tion specified by Jick, and by Webb[11 13]. The multiple methods followed Zelditch's framework[10]; analysis of street interviews were used to reveal frequency distribution on the attitudes of the public; participant observation turned up information on specific incidents[15] that occurred (police actions during a strike in the city, and during a holiday weekend gathering of motorcycle gangs); and formal interviews with officers and significant outsiders uncovered the institutionalized norms and statuses, and attitudes and perceptions that existed within the department.

Interpretive validation was provided by the model by, first, specifying a pre-study period where the literature was searched to build a theoretical framework for the concepts being examined in the study. Secondly, the model allowed for inter-observer comparison, an informal process of validation that the members of the research team went through during the hypothesis discovery and testing process in the field. The individual movement of each researcher from the general to the specific provided, when their efforts were collectively summed together, an opportunity for cross-validation.

Client validation was sought by, simply, asking the police if a certain event or fact was indeed true. Every day, the research team's contact in the department was asked to confirm or deny facts put to him by the researchers. A second type of client validation was provided by the examination of documents and critical incident reports. A third type was the use of follow-up interviews and subsequent discussions to clarify any uncertain or unclear points.

Supporting Examples from the Police Study

The pre-study segment of the model had two parts. The first was the construction of an initial story to solve the problem of the Researcher's Paradox mentioned earlier. It was necessary to convince the officials of the funding agency of the need for the study (which was not difficult - they were apparently delighted that someone wished to study the processes of police legitimation) and to give them some idea of what approach the study was to take. Note that this conception of a "cover" story is somewhat wider than Johnson's version mentioned earlier. It is important not to tie oneself to an hypothesis that might become irrelevant during the course of the study. The "cover" story, which states the research intentions in very general terms, allows the research to be defocussed so as to allow the continuing process of hypothesis discovery and testing to be as flexible as possible.

The second aspect of the pre-study period was to have the research assistant complete a review of police literature, which was primarily a survey of the major writers, and of criminology and penology, sociology and psychology abstracts for basic concepts and orienting frameworks. This provided a general context

rom which the specific was examined later on in the summer. A eview of reports in the local newspaper about the police department was also conducted. Stories concerning many of the critical incidents mentioned by the police were summarized: a police homicide, a high-speed chase involving the discharge of weapons, police clashes with motorcycle gangs, and police relations with the various ethnic communities. The degree of support given to the police by the local community was inferred from the positive, neutral or negative stances of the reports.

Internal Validation

There are several examples of convergence from a general context to specific content in the research team's methodology. The first involved internal validation: an extensive review was made of official standing orders and regulations governing police behaviour, and these were compared to reports of critical incidents - a police homicide and a high speed chase; of particular interest in the order book were guidelines relating to the use of firearms, chasing fleeing automobiles, hostage-taking incidents, riot control, and the like. The intent was to compare what a policeman was supposed to do with what he actually did, and later what he did with what was reported. The homicide report was a series of statements by all of the officers involved in the event (with the exception of those who actually shot the individual) and each policeman filled in his part of the story. The entire document was assembled carefully by the chief of operations for the department's tactical squad. The second file was a detailed account of a high speed chase that had occurred earlier that year, and included dialogue of all radio communications between cars, and between officers and the dispatcher. There were complex diagrams showing the paths and skid pattern of all the vehicles involved, and others illustrating where the shooting took place.

The documents were reviewed with an aim to infer official guidelines for officers when confronted with critical incidents. Personnel files, Community Relations Department files, and complaint files were all examined, and if criticism of the actions of officers in them appeared, one could generalize that they had gone beyond, formally or informally, the boundaries set by the department.

Another example of the convergence process in internal validation can be seen in the interviewing procedure. The first week in the field consisted of meetings by the two lead investigators with the top officials of the department. The Chief, Deputy Chiefs, division and department heads, commanders of the three outlying stations in the region, and other high ranking officers were all interviewed. The investigators received the "official story", what these men probably tell everyone else who asks the same questions. A general view of the department's methods and problems provided the context from which a number of specific

issues arose that only discussion with lower echelons of the force could resolve. Some of these issues included the effect of the changeover from walking the beat to patrol cars on the community, the effect of regionalization on police services, and relations with labour and ethnic interests in the city. Detectives, officers on the beat, intelligence officers, motorcycle officers, sergeants, and the head of smaller departments, such as Labour Relations were all interviewed.

External Validation

This was provided by the Convergence model in several ways. The first was the progression from mass surveying to interviewing significant others. The former was conducted by the research assistant, and it involved man-in-the-street interviews to determine public attitudes towards the police. These were conducted from the first day in the field, and initially, questions were put to passers-by in a downtown shopping mall. These people were asked if they had heard or read of several incidents that the police had recently encountered, such as the Biker's Bash (a party thrown by local motorcycle gangs in a nearby town on a holiday weekend), if they knew of the actions the police had taken during this event (100 were arrested, everyone was searched), and if they thought police actions had been justifiable. Later interviews asked questions concerning the public's knowledge or other critical incidents, such as recent bombings allegedly by organized crime, and on the public's attitudes towards regionalization, higher police budgets, and their feelings of safety on the city streets. Possibly the most interesting survey concerned people's knowledge of crime statistics - murder rates, hit and runs, and the percentage of these crimes that the police actually solve.

The data from these interviews was partially responsible for constructing the context of public opinion towards the police, from which the investigation moved to an investigator conducting interviews with significant others, those people physically outside of the police force, but who greatly influence the latter's activity. Officials of the local branch of the provincial human rights agency were interviewed to determine their feelings towards the police, especially with regard to relations with the various ethnic communities. A high level official of a local union then on strike (another critical incident) was spoken to so as to gain some added insight into the police department's Labour Relations Bureau. Prior to this meeting, the scene of the strike was visited by the lead investigator and the research assistant to see first hand what the police do. Administrators of the regional government were interviewed to obtain another perspective on the regionalization issue. All of these people provided a different viewpoint than that gleaned from the "man-in-the-street" surveys and from the police themselves. This feedback from specific officers aided in understanding the contextual framework of the environment.

There also existed a process of external validation of the department's activities. Once a notion of police activities, and their approach to the handling of critical incidents, was obtained from interviews and documents, the investigators went outside the organization to focus on specific issues. After speaking with the head of the Community Relations Department about police relations with local ethnic groups, an investigator ventured out to local leaders to discover their point of view. After discussing the effects of regionalization with top police officials, the research assistant interviewed people in outlying towns that had been incorporated into the regional government to determine their opinions, which turned out to be quite different.

The Fear of Evaluation

The important problem encountered in the research process, and one that was not easily counteracted, was the fear of evaluation by those under observation, and the constant worry by the observers of trying not to evaluate. Unlike many other studies, the issue for the Queen's research team was not one of gaining trust as much as it was the perceived feeling by the police of being evaluated that had to be prevented by the researchers. The team was being sponsored by a police organization, and the issue of trust per se was secondary. But, there were several factors that led to the fear on the part of the officers under study.

The most important reason was the existence of two different perspectives on the research being conducted, that of the police, and that of the researchers. The former are members of the system being studied - an officer is part of the police force, and the police force is part of him. He cannot remove himself from it and it is difficult to be objective. The policeman sees only the pragmatic side of the research - what will it do for him, what are the consequences of what he says, is there anyone watching him to make sure he doesn't mention a particularly sensitive issue? He is that way because being a policeman is his profession and livelihood, and there is that fear for his security should he say the wrong thing. Thus, there was a strong incentive for the officers to be hesitant about truly opening themselves up to the interviewer. Their view from the bottom was the cause of real fear that the genial researcher might in reality not be so genial, and that he might have something to say to the officer's superiors.

The researchers obviously saw a different side than the policeman. They attempted to be objective, and to a large extent impersonal, to gain an overview of the experimental setting. There were, of course, many barriers to pure objectivity, but it is possible for the researcher's biases to be overcome if the potential for them to occur is recognized in advance. Since they take this non-personal perspective, they immediately set themselves apart from the police. Not being involved in the system, and more importantly, not having a "stake" in its well-being, the

researchers could have been perceived as having the potential for causing harm to the department in the interests of science. Furthermore, there was the problem of description without evaluation, for one without the other is hardly possible. What looked like a perfectly honest description to a member of the research team might seem a partial and unfair assessment of a certain situation by an official of the department.

Another reason for the fear of evaluation might have been the fact that the research team had been sent by a College, a part of the R.C.M.P. The researchers were frequently made aware of the inter-force rivalry that existed between the regional forces in Ontario, and between the regional and provincial and federal police forces. Since the research was being conducted under the auspices of another, possibly competing, force, there might well have been some nagging feelings on the part of senior regional police officials that information was being passed back to Ottawa.

A third reason was the bureaucratization of the force itself. It became apparent that there is a very strong reliance on evaluation of job performance by senior officers in determining promotion. If one received an unsatisfactory report early in one's career, prospects looked dim for rising even as high as sergeant. Thus, with such a heavy emphasis on job assessment on one's career path, it is no surprise that many officers were either reluctant to give more than just a cursory answer, or they deliberately deceived the interviewer.

Maintaining support at the top level of management of the organization is the only way to combat their fear of evaluation. There were simply too many policeman, and too little time to have lunch or an after work drink with everyone, making the support from above very important. The team dined often with the Chief's executive assistant, and a friendly feeling developed between him and the researchers. Having this influential administrator as a supporter proved to be very useful, and it is certain that he passed the word down the ranks that the university researchers were to receive co-operation.

THE TEAM APPROACH TO FIELD WORK

The Functional Approach

There were four members in all, each one filling different roles in the research process. The functions of the research team cannot be simply mapped on a one-to-one basis to members of that team, even though individuals tended to possess relatively more of one trait than another. Personality and research styles differed widely among the four members, making them more amenable to one role. This fact of life that people are basically different can be used when building a research team, which is, fundamentally, a process of building a body of research functions. Team members

should be selected with the aim of filling the necessary functions, because research is a team function.

In the police department itself, there was an access man, an insider, who was well aware of, and supportive of, the study. He was assistant to the Chief, and his co-operation was essential if the team was to make any progress on the field.

Now, the various functions of the team itself will be examined. The first role is that of the Scientist, who acts as a foil for the suspicions of the social actors. Initially, the police had no idea as to the nature of the research, and the constant fear of evaluation pervaded every contact made with the researchers. The presence of a scientist, performing visible, systematic research (such as attitude surveys, other questionnaired, interviews) allayed the suspicions of the members of the social system under study. Under the "shield of the symbol of science", the Scientist almost immediately gains the trust, and more importantly, diverts away any attention that initially might have been focused on the research team.

The second role is that of the Stabilizer. He should be very familiar with the social actors and hopefully have had past dealings with them. He is someone the police could trust - conservative, speaks their language, knows their problems; in short, the Stabilizer can relate to the participants of the social system on their own terms. Preferably, he should be a former member of the organization under study (or one similar to it) as well as an academic. This way, his function of defusing any possible conflicts between the researchers and those being studied will be made even easier, and the opportunity to obtain more "inside information" becomes greater.

The third function is that of the Investigator, who serves in mainly an investigative role. More than that, the Investigator performs a stimulation of the field setting for his research. Salancik's model of field stimulation explains this function well[8]. One must interact with the organization to stimulate it to act, allowing one to infer its nature from its responses. The field researcher, by carefully assessing the impact of his stimulation, will determine the character of the response. This is called contrived observation, as opposed to passive recording; one must interact with an organization in order to study it. The data collected are outcroppings of some underlying process, and from the former the organizational process can be inferred.

The advantages of this method are many. It allows freedom in manipulating the condition of a response, and hence, from this, one can infer the conditions for organizational behaviour. This method is theoretically rigorous, as it reveals the structure and routines within an organization, and relations of one organization with another. One can see the extent to which organizations can

transform external stimuli into events for which they are designed to respond (ie., the managing of critical incidents). Lastly, invariances of responses suggest what is routine behaviour for an organization.

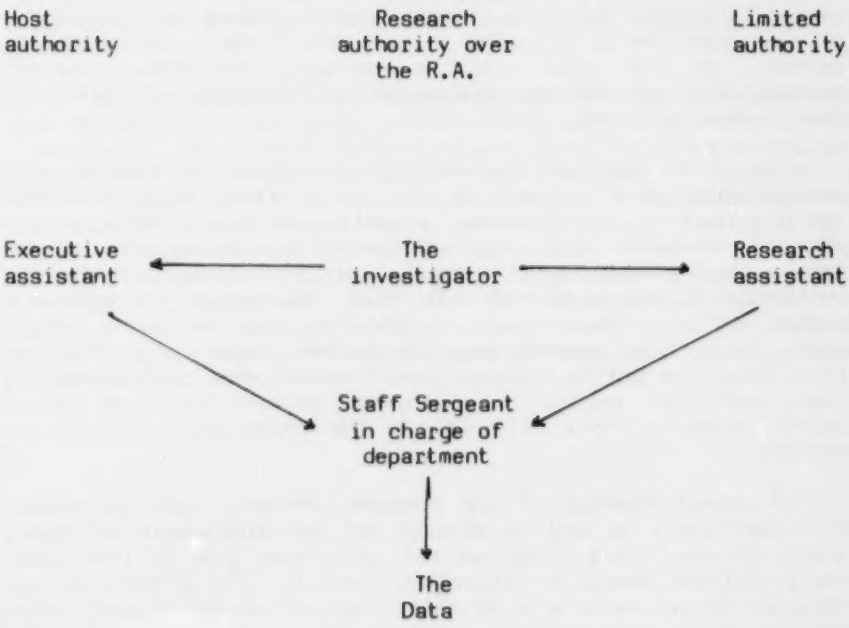
The last function is that of the research assistant who has several purposes on the research team. The first is to perform many research functions; in this study, the R.A. did a survey of the literature, interviews, man-in-the-street surveys, examined documents, files and reports and transcribed tapes.

The second role was to provide validity to the Investigator's research activities. The Asch experiments of the Fifties showed that alone, one has little chance of standing up to the opposing consensus of a number of others[16]. The R. A., merely by being physically present, provided the Investigator with support in certain situations involving risk. By running interference for the Investigator, the R. A. desensitizes sensitive issues. For example, when the team required documents that might be considered confidential or risky for outsiders to see, the R. A. was sent and a strategic decision by the police ("Should we let these guys see this hot stuff?") became a technical decision ("MY boss upstairs wants to see these files, and the Superintendent says it's OK"). By diffusing a potentially negative reaction in this way, the R. A. depersonalizes and desensitizes risky situations. This function is a supportive one: similar to blocking in football or the pick in basketball. See Figure 1 for an illustration.

The R. A.'s third function was one of absorbing frustration, a type of support role. In research literature, there are several steps in methodology that are still unconsidered. Acting in the role of confidant to the other members of the team, the R.A. allows them to work out the antagonisms that result from research frustrations. This is a simple dialogue function, providing a human side to research. This aspect of the private and social facets of team research are very important in the day-to-day process. Most works on methodology give the impression that investigators are super-human, never stopping to eat, drink or sleep, nor to socialize with their fellow researchers. This function is important in the research process, however, as it provides an informal way of "letting off steam", and for exchanging ideas.

The team as a whole operated in a somewhat similar way to an army unit in combat. There is always the point man, who at varying times was any one of Scientist, Stabilizer, Investigator, or, surprisingly often, the Research Assistant. The point man leads the "wedge formation" of the research team, bearing the brunt of any risky ventures that members of the team are undertaking. If the going becomes too difficult for the point man to handle, one or more of the others step forward to offer support. This team approach of the point man running interference for the other members can be construed as being an unobtrusive, or covert measure.

FIGURE 1


Host authority
Research authority over the R.A.
Limited authority
Executive assistant
The investigator
Research assistant
Staff Sergeant in charge of department
The Data

By depriving sensitive matters of their sensitivity, the point allows the team to gain access to material which might otherwise be available. In a similar vein to the R. A.'s role, the point man reduces the strategic "no" decisions of the top officials of the organization under study to technical decisions, left to the discretion of lower level officials.

CONCLUSION

At the time, especially from the research assistant's point of view, the field research process seemed to be following a rather haphazard path. No stone was to be left unturned, every document had to be examined, every policeman was to be interviewed. It was a grinding routine, and it seemed as if mountains of data were being collected without any formal, organized approach. As this paper testifies, however, the chosen research method had a coherent and well-organized strategy, and performed some useful functions.

The first was that the methodology allowed the team to gain understanding of a social system by doing field research within the organization. In this way, a contextual understanding of the data was obtained. Facts without context are useless, as is context without facts; the convergence approach allowed for the simultaneous discovery of both. By being immersed in the organizational culture, the information gathered from interviews, documents and outside sources could be better understood, and given this data, the police culture itself became more comprehensible. Thus, empirical validity was achieved because the team gained understanding of data collected on the organization in its own context.

A second function of the research process, tied in closely with the first, is that it allowed for the development of theory along the way. This study was not undertaken just to test someone's abstract theory on police legitimation. The process was not designed to provide a statistically rigorous screen through which hypotheses were passed, and then rejected or not rejected. The methodology was intended to generate hypotheses for the purpose of building a theory on police activities and organization. For this, it worked very well; the team approach allowed for discussion between the members of new theories that were continually arising out of the study and the convergence process provided continuous feedback to the research team. Thus, theory was developed in the organizational context as the study progressed, instead of before hand from the outside, allowing for a much more flexible approach to research than would otherwise be possible.

The police project was in essence a case study. Although Miles has pointed out that the case study method is empirically suspect[7], there has been a resurgence of opinion in favour of this methodology. Yin acknowledges the problems, but "his reply is to

reaffirm the role of the case study as a systematic research tool"[17]. He believes that this method of qualitative research can be used because it is valid empirically.

As has likely been noticed, exclusively qualitative methods were used in the police study. As there was little formal hypothesis testing, quantitative methods were not appropriate. The latter do not capture the subleties of the organization's culture; they are only able to measure attitudes and make formal comparisons between populations. Some quantitative comparisons were made on the mass interview data but that is the furthest extent of their use in the police study. Only qualitative methods were capable of capturing the relevant and often subtly disguised information required for hypothesis development and contextual understanding.

Much has been written on research methodology, but many issues discussed in this paper receive little or no treatment in the literature. The current dispute between qualitative and quantitative schools has missed the fundamental issue that all research is inherently qualitative. The team approach to field research, and the role of research assistants, have both been virtually ignored. The process of hypothesis generation while in the field has received a cursory glance only in forward looking work done by qualitative researchers. This paper is partly an exhortation for sociological, managerial, and political researchers to discard many of the old ways, and look towards developing an intuitive approach to field research.

REFERENCES

1. Berger, P.L. and Luckman, T. The Social Construction of Reality. New York, NY: Doubleday, 1967.

2. Van Maanen Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

3. Mintzberg, H., D. Raisinghani and A. Theoret, The Structure of Unstructured Decision-Making. Administrative Science Quarterly, Vol. 21, 1976.

4. Priore Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

5. Samuelson, P.A., Social Indifference Curves. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 60, 1956.

6. Light, D. Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

7. Miles Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

8. Salancik Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

9. Dalton, M., Preconceptions and Methods in Men Who Manage, in P.E. Hammond, (Ed.), Sociologists at Work. New York, NY: Basic Books, 1964.

10. Zelditch, M., Some Methodological Problems of Field Studies. American Journal of Sociology, Vol. 67.

11. Webb, E. et al. Unobtrusive Measures. Chicago, IL: Rand McNally, 1966.

12. Orne, M.T. On the Social Psychology of the Psychological Experiment: With Particular Reference to Demand Characteristics and Their Implications. American Psychologist, Vol. 17, 1962.

13. Jick, T. Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

14. Johnson, J.M. Doing Field Research. New York, NY: The Free Press, 1975.

15. Pettigrew Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

16. Asch, S.E. Effectis of Group Pressure upon the Modification and Distortion of Judgement, in H. Guetzkow (Ed.), Groups, Leadership and Men. Pittsburgh, PA: Carnegie Press, 1951.

17. Yin, R. The Case Study Crisis: Some Answers. Administrative Science Quarterly, Vol. 26, 1981.

LES RÉALITÉS SOCIALES DU TRAVAIL POLICIER:

ESSAIS SUR LA THÉORIE DE LA LÉGITIMATION

COLLÈGE CANADIEN DE POLICE

CANADIAN POLICE COLLEGE

Canada

LES RÉALITÉS SOCIALES DU TRAVAIL POLICIER: ESSAIS SUR LA THÉORIE DE LA LÉGITIMATION

PAR

JOHN B. DOWLING

ET

VICTOR N. MACDONALD

AVEC

MILES A. PROTTER

Le Collège canadien de police
Un service offert aux policiers canadiens par la Gendarmerie royale du Canada

NOTA: Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne correspondent pas nécessairement aux vues du Collège canadien de police.

Le Collège canadien de police

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983
No. de cat. JS66-4/1983F
ISBN 0-662-92341-3

PRÉFACE

Le présent ouvrage présente une vue originale du concept du travail policier au Canada tout en tenant compte de son évolution. À ce titre, il se préoccupe moins des fonctions explicites de la police que des tendances de la société qui déterminent ces fonctions et qui définissent les limites de l'autorité. Cette approche ne se contente pas de voir dans l'application de la loi l'ensemble des activités des agents et des corps policiers, voit le travail policier comme une institution publique enchassée dans la société. Cette approche a le mérite de reconnaître que le statut juridique et l'autorité provenant de la loi ne sont qu'un des aspects de la façon dont notre société interprète cette institution. Bref, pour comprendre le travail policier, il faut comprendre la société canadienne, son évolution et ses processus et surtout son pluralisme.Cette compréhension - et nous avons mis du temps à nous en rendre compte - est tout aussi essentielle pour l'agent que pour le chef.

Les notions centrales de l'ouvrage sont la légitimité et l'idéologie policière. Selon les auteurs, la légitimité implique un processus permanent par lequel la société réagit aux activités d'un organisme et, en les tolérant, en les critiquant ou en les appuyant activement, définit la nature et les limites de ces activités. Les processus de légitimité comprennent les freins sociaux ou publics à l'autorité, au pouvoir et à la liberté de l'organisme. Cette marge de manoeuvre est susceptible de modification par des moyens officiels et officieux et se manifeste par les fréquentes décisions opérationnelles et administratives qui se prennent dans les corps policiers. Les implications sont donc directes et pratiques.

Cette notion de légitimité, qui est au coeur du travail policier dans une société démocratique, permet de replacer dans une juste perspective bon nombre des complexités et des conflits inhérents au travail policier.

Les auteurs ont poussé plus loin leur étude du milieu policier en définissant l'idéologie policière (les valeurs, les attitudes, les croyances et la disposition à l'action) avec son pouvoir ou son influence sur les gestes posés par les individus et les corps policiers. Dans le monde de la police, ces attitudes et ces croyances sont partagées dans une large mesure et ne sont pas remises en doute. Cependant, la fonction de l'idéologie, soit de définir pour la police comment elle doit s'acquitter de son rôle et d'imposer des limites à l'action, influence ou dirige également la réaction policière à l'évolution de la société et est souvent source de conflit. L'idéologie policière canadienne est en général un guide fort et positif pour l'action et aboutit, par exemple, à un service policier dévoué et relativement libre de corruption. Mais, comme on l'a dit, l'idéologie est une influence imparfaite et la connaissance de ce fait est, par exemple, une des clefs de l'efficacité de la gestion.

L'étude réunit deux ensembles de processus complémentaires, la légitimation et l'idéologie; elle a donc l'utilité et la valeur pratique d'une saine approche théorique. Une telle approche répond à un grand besoin de la police et des universitaires intéressés au système de justice pénale. Ces derniers, en particulier, trouveront cette approche heureusement libre des antagonismes de la "nouvelle criminologie" tout en conservant la notion de conflit dans une société pluraliste.

Le Directeur du
Bureau de la préparation des programmes,

M.A. Martin

INTRODUCTION

Ces études, auxquelles nous avions donné comme titre de travail "Le projet de légitimité", ont été financées par le Collège canadien de police à Ottawa. La principale source de données était le personnel policier et civil du Service de police de Hamilton-Wentworth que nous avons visité à l'été de 1980. Notre but était de fournir des renseignements qui pourraient aider à faire mieux comprendre la gestion des corps policiers municipaux au Canada.

À notre avis, il est important de mettre au point une vue explicitement canadienne du travail policier et il semble que cet avis soit partagé par les chercheurs chevronnés et par les gestionnaires de la police. Depuis longtemps, on doit se fier au Canada sur les études britanniques et américaines, dont certaines ont évidemment une valeur qui transcende les diversités culturelles, mais qui doivent aussi être complétées par des études indigènes et bien canadiennes. Cela est vrai tant superficiellement qu'en profondeur. Il est sûrement ennuyeux, par exemple, pour le lecteur canadien de devoir constamment traduire des termes républicains comme "district attorney" pour les remplacer par des équivalents canadiens ou de voir que l'auteur parle de Saint-Louis, de Boston et de San Francisco comme si ses lecteurs partageaient sa citoyenneté américaine. Mais à un autre niveau, il y a des divergences fondamentales entre les deux autres cultures anglophones qui affectent au premier chef la pensée canadienne. Dans la tradition britannique, la souveraineté émane de la couronne alors qu'aux États-Unis elle émane du peuple. Cette différence fondamentale quant aux rapports entre l'individu et l'État constitue un problème pour le Canada contemporain. Lors du débat constitutionnel canadien de 1979-1981, nous avons vu ces forces jouer sur l'évolution de la structure constitutionnelle actuelle de la nation canadienne.

Prise d'une part entre la souveraineté de l'État et, d'autre part, les droits de l'individu, la pensée sociale, politique et juridique au Canada doit réconcilier ces deux traditions. Les auteurs croient que l'on peut y arriver en revitalisant l'un des plus anciens thèmes de la théorie politique, celui de la légitimité, qui pourrait bien être le seul capable d'amener un rapport d'interaction réciproque entre l'État et la société.

Le présent ouvrage vise à explorer et à élaborer ce concept dans la mesure où il semble s'appliquer à l'étude d'un corps policier canadien. Il fait suite à une étude antérieure[1] qui distinguait les notions de commandement et de gestion dans l'administration policière. Avec le recul, on pourrait dire que cette étude antérieure servait surtout à remettre en question les modes de réaction policière à l'évolution des exigences envers le public. Elle faisait valoir que les politiques et l'analyse en matière policière devraient devenir plus conscientes et adopter une attitude plus "gestionnaire". On peut considérer que la

légitimité est un postulat préalable à l'utilisation des idées de l'étude antérieure et que la présente étude est une élaboration des termes de celle-là. Nous espérons donc que ces deux études informeront notre compréhension des institutions sociales canadiennes et de la gestion policière.

La stratégie de recherche était multiple, reflétant les intérêts des trois chercheurs et aboutissant à trois méthodologies de recherche bien différentes. L'étude de Dowling était la plus théorique et sa méthodologie la moins formelle; on trouvera sa méthode primaire en appendice au chapitre 1. Le travail de MacDonald était semi-structuré et avait comme point de départ un protocole d'entrevue et un échantillon relativement formel (on trouvera une copie de son instrument et les détails de l'échantillon en appendice au chapitre 2). Le travail de Cooper était conçu d'une façon très formelle. Son échantillon était structuré et il utilisait des instruments normalisés expressément conçus pour informer ses cartes de causes. Mais dans tous les cas, comme il arrive si souvent, les apparences sont trompeuses: ainsi, les méthodes les moins formelles ont cherché une confirmation documentaire et ont intuitivement suivi une méthode de recoupement, cherchant des sources multiples pour établir la confiance. Également, dans le cadre des méthodes plus rigides, après avoir structuré les échanges, les enquêteurs ont ajouté des méthodes d'enquête plus souples pour pousser plus avant les questions intéressantes. Le postulat de base était que le travail policier est un processus ouvert et que toute méthode de recherche visant à en saisir la réalité devrait avoir une ouverture d'esprit semblable. Nous avons également saisi l'occasion d'inviter notre adjoint de recherche, M. Miles Protter, à nous dire ce que nous faisions.

En cours de rédaction, il a été décidé de publier à part l'étude de Cooper, car elle était dans une large mesure indépendante, mais nous la mentionnons ici parce qu'elle découle de la même enquête et qu'elle représente une partie de l'intervention totale de recherche; à ce titre, elle a joué un rôle important dans la méthodologie de la recherche sur le terrain. Le travail de Cooper traitait essentiellement des aspects cognitifs et affectifs à un niveau d'abstraction qui dépassait l'examen direct des mécanismes de légitimation. Bien qu'elle soit probablement d'application générale à de tels phénomènes, le risque d'en surestimer les conclusions semble exiger une certaine prudence afin d'éviter la surintégration.

L'ouvrage présente cependant, du moins nous l'espérons, une certaine unité de point de vue dont il n'y a peut-être pas lieu de s'étonner si l'on se rend compte que, bien que chaque partie comporte une certaine interprétation, l'ensemble repose sur une solide base empirique et permet de construire une vue composite du travail policier dans la mesure où il est déterminé par des forces externes et par l'interaction policière; en d'autres termes, par ce que la police fait, par la façon dont elle y fait face et par la façon dont elle en est affectée.

Comme l'écrivait Kurt Lewin, rien n'est aussi pratique qu'une bonne théorie; il se pourrait bien, comme le laissait entendre Keynes, que rien ne soit aussi nuisible qu'une mauvaise théorie. La présente étude devrait être lue et jugée en fonction de critères de ce genre; il ne s'agit pas de savoir si les concepts et les cadres théoriques exposés ici sont susceptibles d'une application technique immédiate, mais bien de la question plus profonde de savoir si l'orientation élaborée ici est utile et peut-être même nécessaire pour comprendre la fonction de la police dans la société canadienne et pour élaborer une théorie démocratique du travail policier.

Pourtant, même si rien n'est aussi pratique qu'une bonne théorie, nous sommes néanmoins dans le domaine de la simple théorie. Les universitaires ne sont pas des policiers. Ils n'ont pas la même vision, ni les mêmes fonctions, que la police. Leur rôle est différent et ils ne peuvent rien faire d'autre que d'essayer de comprendre et de décrire ce que la police semble faire dans la mesure où cela leur paraît intéressant et important. Ces quelques pages peuvent intéresser la police. Elles peuvent comporter des idées justes. Elles peuvent être provocatrices. Elles peuvent être aussi tout simplement erronées. Mais elles ne comportent ni politiques ni commandement. Il appartient aux universitaires de faire des commentaires, en espérant qu'ils semblent réfléchis, mais cela n'a rien à voir avec un commandement. Au mieux, ils suscitent l'attention et le respect.

Le présent ouvrage n'est pas non plus une évaluation de programme du corps policier que nous avons étudié. Notre travail se veut empirique, c'est-à-dire que nous voulons observer objectivement, mais nous ne cherchons à attribuer ni blâme ni éloges. Nous ne voulons pas que le lecteur assume une attitude critique envers le corps policier que nous avons étudié, car ceci n'est ni un exposé ni une critique, mais nous ne présentons pas non plus les données comme un modèle de travail policier. Nous avons recherché l'objectivité et nous avons tenté d'analyser ce qui est plutôt que ce qui devrait ou ne devrait pas être.

Le lecteur ne doit pas oublier que chaque corps policier est placé dans une situation particulière; ce ne sont donc pas les données que nous espérons susceptibles de généralisation, mais bien l'analyse que nous en présentons.

Nous avons tenté de ne pas abuser des références aux ouvrages antérieurs, en partie pour rendre la lecture plus facile; d'ailleurs, les auteurs traiteront ces idées ailleurs d'une façon plus technique.

Il s'agit d'un ouvrage composite. Les auteurs ont abordé le travail avec un même point de vue, mais leurs contributions ont plutôt tendance à se compléter. Ainsi, le travail de Dowling porte davantage sur les aspects sociaux et théoriques, alors que celui de MacDonald met l'accent sur l'aspect individuel et profes-

sionnel. Nous abordons tous deux les phénomènes sociaux et psychologiques ainsi que le comportement institutionnel et professionnel dans une perspective essentiellement phénoménologique et nous considérons que notre collaboration a été très heureuse.

Bref, le premier chapitre est de Dowling, le second de MacDonald et le troisième est le fruit de leur collaboration. L'appendice de Protter a été rédigé surtout sous la direction de Dowling.

L'ouvrage se fonde autant sur l'interprétation que sur la déduction. Là où nous citons des donnés précises, nous espérons qu'elles sont claires, mais nous allons consciemment plus loin que nos sources particulières en puisant dans notre réflexion et notre expérience afin d'atteindre un palier de discours plus large et, nous l'espérons, plus significatif à l'égard du travail policier et des organisations en général.

Nous tenons à remercier en premier lieu Gordon V. Torrance, chef du Service de police de Hamilton-Wentworth, ainsi que les membres de ce service, hommes et femmes, dont un grand nombre ont si généreusement consenti à nous fournir des données pour notre étude. Nous tenons à remercier en particulier le surintendant Robert E. Hamilton dont l'aide nous a été particulièrement précieuse et qui a supporté de bonne grâce nos manières parfois envahissantes.Nous tenons également à exprimer toute notre gratitude au personnel de recherche du Collège canadien de police (Ottawa), surtout à son directeur de la recherche, le colonel M.A. Martin, ainsi qu'à MM. Donald Loree et Jerry Carpenter.

Plusieurs personnes ont lu des versions antérieures du présent rapport ou entendu des conférences qui en étaient tirées et ont présenté leurs commentaires. Nous avons tiré parti des commentaires de nos collègues de l'Université Queen's, particulièrement ceux qui travaillaient avec nous au projet, le professeur William Cooper, les professeurs Brian M. Downie et William G. Scott qui ont lu des versions antérieures de certaines parties du manuscrit et le professeur Hamish Taylor qui nous a fourni des conseils en matière de statistique. L'auteur principal remercie également quatre recenseurs anonymes de l'Association des sciences administratives du Canada et de l'Academy of Management des États-Unis qui ont proposé des conseils constructifs à l'occasion d'une version antérieure du premier chapitre. Plusieurs personnes nous ont aidé à la préparation de ces études, et nous tenons en particulier à remercier Linda Abbott, Rosemary Baird, Dawn Keill et Connie Raymond de leur aide.

John B. Dowling
Victor N. MacDonald

Kingston, 1982

NOTE:

1. Neave, Edwin M., William H. Cooper, V.N. MacDonald et Edward R. Petersen. Problèmes de gestion dans la police municipale canadienne, Journal du Collège canadien de police, vol.4, n°, 1980.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
Préface	iii
Introduction	v
Remerciements	xiii
I La légitimation, la structure sociale et l'ordre social	1
II L'idéologie et ses répercussions sur la légitimation et la légitimité aux plans personnel et organisationnel	57
III Les réalités sociales du travail policier: l'intéraction de la légitimation	117

REMERCIEMENTS

Les chercheurs qui travaillent sur le terrain sont à la merci de la collaboration et de la bonne volonté de ceux qu'ils tentent d'étudier, en particulier lorsque l'on pourrait faire valoir de nombreuses bonnes raisons de ne pas collaborer et aussi lorsque la recherche est de nature fondamentale et relativement illimitée. C'est pourquoi nous avons une dette énorme envers Gordon V. Torrance, chef du Service de police régional de Hamilton-Wentworth pour l'appui qu'il a accordé à notre projet et l'occasion qu'il nous a donnée d'étudier la question de la légitimité et de la légitimation au sein de son organisme. Il nous faut naturellement associer son nom à celui des nombreux membres de son service, hommes et femmes, qui ont consacré un si grand nombre d'heures à la présente étude. Nous ne pouvons identifier nos sources avec plus de précision, et nous désirons exprimer toute notre gratitude à ces personnes et à leurs chefs.

Il nous faut cependant faire une exception dans le cas du surintendant Robert E. Hamilton qui a servi d'agent de liaison et dont on ne saurait taire la compréhension et le dévouement.

En outre, nous tenons à exprimer notre gratitude aux membres des mouvements pour les droits civils, des mouvements syndicaux et des mouvements de femmes, ainsi qu'à de nombreux autres fonctionnaires de la région qui ont contribué à notre travail. Nous tenons également à remercier le grand nombre de citoyens qui ont répondu à nos enquêtes.

Le travail a été commandité par le Collège canadien de police d'Ottawa et son aide, pour toutes les phases du travail, nous a été précieuse. En particulier, nous tenons à remercier Maurice A. Martin, directeur de la Préparation des programmes, qui a été pour nous une source de constant encouragement par sa conscience des questions étudiées ici ainsi que M. Donald Loree, dont les connaissance sociologiques nous ont été particulièrement précieuses. Plusieurs personnes ont fait des commentaires judicieux sur certaines parties du travail à divers moments et nous désirons remercier nos collègues de Queen's, les professeurs Bryan Downie et William Scott, de leurs commentaires sur les premières versions ainsi que le professeur Hamish Taylor pour ses conseils en matière de statistique. Nous avons également apprécié les critiques constructives et anonymes des revues de l'Association des sciences administratives du Canada et de l'Academy of Management.

Deux étudiants de l'Université Queen's ont agi à titre d'assistants de recherche; Miles A. Protter a été un excellent collègue lors de l'étape préparatoire et du travail sur le terrain

et l'aide de Janet A. Smith a été précieuse pour les travaux bibliographiques. Il nous faut également remercier Linda Abbot, Rosemary Baird, Dawn Kiell et Connie Raymond qui nous ont aidés à la préparation des manuscrits et qui ont compris que nous étions souvent incapables de travailler autrement que sous la pression des échéances.

John B. Dowling
Victor N. MacDonald

Kingston, 1982

CHAPITRE I
LA LÉGITIMATION, LA STRUCTURE SOCIALE ET L'ORDRE SOCIAL

JOHN B. DOWLING

SOMMAIRE

Dans le présent chapitre, nous faisons valoir non seulement que la légitimité est importante pour les personnes, les organismes, les institutions et les sociétés, mais aussi que certains ont pour fonction de légitimer le comportement de ces entités. Cette légitimité des institutions légitimantes présente un problème d'un palier supérieur, qui découle du fait que la fonction de légitimation présuppose une légitimité qui est menacée par l'exercice même de cette fonction. C'est pourquoi la légitimation des entités légitimantes est relativement plus implicite.

INTRODUCTION

Ce premier chapitre étudie la légitimité et la légitimation dans le contexte de la gestion policière. Par légitimité, nous entendons l'adéquation entre les actes et les valeurs sociales et par légitimation, les mécanismes sociaux par lesquels la légitimité est établie. Le concept de légitimité est ancien et important en théorie sociale. Les problèmes de souveraineté, la nature de l'autorité, de l'allégeance politique et de la révolution, autant de questions qui reposent sur la légitimité. La légitimité vient surtout au premier plan à des époques de protestation sociale et de changement politique. Quant à son importance, Boulding[1] a écrit: "Si vous avez perdu la légitimité, vous avez tout perdu". Parce qu'elle s'applique à tout et à cause de son importance pour l'ordre social, la légitimité est devenue au cours de la dernière décennie une des principales préoccupations de la pensée sociale. Au problème de la continuité de l'ordre politique, s'est ajouté le souci de la légitimité de certains organismes au sein de la société, de sorte que le concept de légitimité organisationnelle s'ajoute à celui de légitimité politique. Si la légitimité politique est une relation entre les institutions politiques centrales et leurs commettants, la légitimité organisationnelle désigne l'adéquation entre les valeurs associées à l'association et les valeurs de son milieu[2]. Ce concept de légitimité organisationnelle, concept nouveau et important, a suscité beaucoup d'attention[3] en analyse organisationnelle et sociale.

La réflexion sur la légitimité tend également à attirer l'attention sur la légitimation en tant que processus social. Si les institutions politiques et les organisations en général (et, comme nous le ferons valoir, chaque palier du processus social, y compris les individus) sont soumises à une évaluation de leur légitimité, comment ce processus se réalise-t-il effectivement?

On trouvera un premier élément important de réponse à cette question et une interprétation cruciale de ces mécanismes sociaux fondamentaux dans l'ouvrage de Berger et Luckmann Social Construction of Reality[4]. Pour Berger et Luckmann, la société est un produit social fabriqué, entretenu et modifié par des acteurs qui font constamment une société à partir du chaos. La réalité sociale, bien qu'elle soit réelle, est construite, fabriquée pourrait-on dire, par des gens. Cette pensée, révolutionaire par son appel à la liberté, est peut-être l'idée la plus dangereuse, et pourtant démocratique, produite par la conscience sociale depuis une génération. Au coeur de cette réalité fabriquée socialement se trouvent les "experts en légitimation".L'ordre social est le produit humain de certains experts en fabrication de légitimité, notamment les législateurs, les prêtres, les scientifiques, les éditeurs, les peintres, les écrivains et, ce qui est l'objet de notre propos, la police. Tous contribuent à fabriquer notre société: ici un héros, là un méchant; ici une influence, là aucune; ici une profession prestigieuse, là une profession honteuse.

L'importance de ce point de vue est l'accent qu'il met sur la fonction de fabrication de la société. Ceci implique naturellement non seulement la façon dont cela se fait, mais aussi la mesure dans laquelle cela traduit le bien commun. Ces deux tendances, le souci de légitimité des entités sociales et l'intérêt pour les mécanismes par lesquels se crée la légitimité dans la société, ont donc placé la légitimité et la légitimation au coeur de l'analyse sociale contemporaine. On a dit que c'est là le concept le plus difficile de la science politique, un des grands concepts non analysés (Zald, dans Epstein et Votaw[3]).

Dans un ouvrage antérieur[5], nous avons étudié la légitimation d'une organisation privée qui faisait l'objet de nombreuses critiques. Nous avons observé trois processus. En premier lieu, l'organisation était structurée de façon que les activités les plus légitimes soient réunies et fassent l'objet de publicité, alors que les activités susceptibles de critique étaient séparées et en grande partie cachées. La moitié publique de cette organisation dédoublée pouvait alors se prétendre légitime. Un second processus, connexe, comportait trois stades: la présentation de l'organisation en terme des valeurs alors dominantes, une tentative bien arrêtée de modifier ces valeurs de façon à assurer la légitimité des véritables opérations, puis l'émergence de l'organisation "originale" sous la protection du nouveau code légitimant. Le troisième processus consistait à "embarquer" certains détracteurs en diminuant leur base d'influence, en trouvant des moyens de collaborer avec eux et finalement en les amenant à faire littéralement partie de l'organisation[5]. Il s'agissait là d'un processus très riche de légitimation organisationnelle, mais c'est un exemple de la légitimation d'une société commerciale, manifestemment soumise à la loi et à la réglementation et à tous les mécanismes centraux de la société. Il serait beaucoup plus fasci-

nant de se demander comment ces processus fonctionnent dans une institution où il n'est pas aussi facile d'étudier ouvertement les problèmes de légitimité, parce que, puisque l'institution elle-même travaille à légitimer le comportement des autres, on doit en postuler la légitimité.

C'est alors que j'ai eu la bonne fortune d'être invité à étudier les organisations policières. Même si toute l'importance théorique de la chose ne m'apparaissait pas à l'époque, il était manifeste que c'était une occasion de faire un travail extrêmement intéressant. L'aboutissement de ce travail est la présente étude d'un corps policier urbain, dont la principale préoccupation théorique est la légitimation des institutions légitimantes.

LES PROBLÈMES DU TRAVAIL POLICIER DANS LA SOCIÉTÉ CANADIENNE

Toute organisation fait face à des problèmes variés, que l'on peut commodément regrouper sous trois rubriques: problèmes économiques, techniques et socio-politiques. Les organisations doivent obtenir des ressources suffisantes pour fonctionner, elles doivent s'acquitter de leurs fonctions d'une façon techniquement efficace et elles doivent s'en tenir aux limites du mandat que leur confie la société. Dans un monde en évolution, elles doivent constamment s'adapter de façon à demeurer continuellement et simultanément viables aux plans économique, technique et social.

Ces trois domaines ne sont pas indépendants l'un de l'autre, car chacun affecte les autres. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des organismes financés à même les deniers publics, parce que leur viabilité économique est explicitement définie par la réalisation des critères sociaux. En un mot, la viabilité économique dépend de l'approbation sociale. Cela ne signifie naturellement pas que les organismes publics sont passifs dans leurs relations avec les institutions politiques et sociales, bien au contraire. La question stratégique qui se pose pour ces organismes est tout autant de modifier leur environnement en fonction de leurs besoins que de s'adapter aux exigences de l'environnement. Pour l'institution publique, la viabilité économique s'atteint de façon indirecte par des modalités sociales et politiques. Si la mission de la société commerciale se définit dans une plus large mesure par les échanges économiques, celle de l'organisme public dépend davantage des débats normatifs aux plans politique et social.

Le corps policier constitue l'un des archétypes de l'organisme public. En premier lieu, il est coûteux et risque de le devenir davantage; en second lieu, il est constamment sous les feux de la rampe, car le comportement policier peut représenter à la fois la limite supérieure et la limite inférieure de la civilisation; en troisième lieu, il touche directement à bon nombre des points sensibles de l'évolution sociale et politique dans nos sociétés.

Nous avons donc là certaines caractéristiques de la gestion d'un service de police. Un tel service exige une somme substantielle des recettes publiques, il participe aux problèmes sociaux et, ce faisant, est constamment soumis à l'évaluation sociale. Au cours des dernières années, ces problèmes sont devenus chroniques, s'ils ne sont pas encore critiques. En même temps, les problèmes sociaux auxquels la police doit faire face s'accroissent, les critiques qui leur sont adressées augmentent et leur budget est de plus en plus limité.

Toutes les institutions financées à même les deniers publics craignent des restrictions budgétaires considérables, car les recettes gouvernementales ont pris une proportion de plus en plus grande des revenus industriels et personnels. Ceci est particulièrement vrai des services policiers qui émargent aux budgets municipaux. De même, dans la mesure où il a jamais existé, l'ancien consensus semble moins évident et les postulats culturels reculent devant l'évolution des générations, le multiculturalisme et un clivage industriel de plus en plus prononcé, non seulement entre les ouvriers et la direction, mais entre les employés et les chômeurs.

On est de plus en plus critique à l'endroit de la police car l'application de la loi a acquis une plus grande envergure et est devenue de plus en plus technique. L'on se rend de plus en plus compte que la police exerce des pouvoirs discrétionnaires considérables et peut donc être tenue responsable dans une large mesure de l'administration de la justice.

Lorsque le chef de police parle des problèmes de financement et se déclare incapable de répondre à toutes les exigences, lorsque le défenseur des droits civils parle des insuffisances du service policier, lorsque le citoyen croit qu'il ne sert à rien de signaler un vol à la police et lorsque l'universitaire parle de l'emploi des pouvoirs discrétionnaires de la police, ils soulignent en fait divers aspects du même problème. On demande à la police, en tant qu'institution, beaucoup plus qu'elle ne peut donner, avec la meilleur volonté du monde, et cette situation risque de perdurer.

Le chef, forcé par la pression sociale de la classe moyenne, doit au moins officiellement affecter les voitures de patrouille à des secteurs où leur présence est surtout symbolique, tout en les envoyant effectivement à des secteurs où la paix et l'ordre sont menacés dans le centre-ville. S'il ne s'agissait que de cela, on pourrait réaliser des objectifs contradictoires par des tours de passe-passe, mais en fait, ce que l'on demande au service policier, organisme social tout-usage en fonction vingt-quatre heures sur vingt-quatre, par suite du temps de réaction et donc de la dispersion géographique, vient en conflit avec la prévention et la détection des crimes de haute probabilité.

Voilà donc certains des problèmes stratégiques majeurs auxquels font face les gestionnaires de la police et la question est de savoir comment les résoudre. Plusieurs stratégies sont possibles. La première est tout simplement économique: couper le budget et laisser les choses s'arranger toutes seules. La seconde est technique, un programme fondé sur un "meilleur" travail policier. La troisième est essentiellement sociale, c'est-à-dire comprendre en termes théoriques contemporains à quoi sert la police à notre époque, dans nos sociétés. Ceci signifie rechercher l'essence de la fonction policière au lieu de continuer à travailler en termes essentiellement réactifs, conventionels et techniques. En effet, si on se livre à une étude fondamentale de la nature du travail policier, on peut peut-être espérer voir un jour formuler des politiques qui puissent en même temps susciter l'appui populaire, définir la somme de financement appropriée à la mission et assurer une orientation technique et professionnelle qui puissent en guider l'application.

Ainsi donc, les trois problèmes auxquels font face les services policiers permettent d'envisager trois solutions corollaires: la solution économique, la solution technique et la solution socio-politique. Si les deux premières solutions dépendent de la troisième, nous devons nous arrêter à celle-ci et nous interroger sur la nature fondamentale du travail policier; il nous faut en somme tenter de redéfinir et de raffiner notre compréhension de la nature du travail policier. Peut-être nous faut-il examiner nos postulats quant au rôle de la police. Cela peut nous offrir une solution, et même nous offrir beaucoup plus si cela mène à la revitalisation organisationnelle, à une plus grande confiance professionnelle, à des valeurs mieux partagées au sein de nos sociétés et à une base économique plus saine pour la police en tant qu'organisme public.

LA LÉGITIMITÉ ORGANISATIONNELLE: LE MANDAT SOCIAL

Si la solution au problème réside dans un nouvel examen du mandat social de la police, nous sommes immédiatement amenés à nous interroger sur la nature de ce mandat. La première réponse qui vient à l'esprit tourne autour de l'administration impartiale du droit pénal. Mais une seconde question porte sur la façon dont le mandat social se manifeste. S'agit-il d'une simple insistance sur le droit positif? C'est peu probable. Et comment concilier cela avec ce que Wilson appelle les variétés du comportement policier, que d'autres appellent plus directement les pouvoirs discrétionnaires et d'autres encore, d'une façon plus provocante, les aspects politiques du travail policier[6 7 8 9 10].

La police ne saurait enfreindre la loi à la légère, mais doit-elle l'appliquer à la lettre? Chaque loi? Dans chaque cas? On ne saurait le soutenir, ni au plan pratique ni au plan philosophique.

Au moment d'écrire ces mots, nous apprenons de la Cour suprême du Canada qu'à l'égard du consentement provincial aux changements constitutionnels fédéraux, la loi est nécessaire mais non suffisante. Si cela est vrai pour les affaires constitutionnelles, cela ne saurait l'être moins lorsque, comme dans le cas du droit pénal, la réputation, les biens, la liberté et la vie de l'individu sont en cause.

Peut-être le mandat de la police provient-il de la magistrature et de l'exécutif, représentés par exemple par les procureurs généraux et leurs substituts. Il est naturellement indéniable que les agents judiciaires et juridiques de la Couronne exercent une certaine influence sur le travail policier à la fois en encourageant certaines politiques et en détournant l'attention de la police de certaines autres. Mais ces pouvoirs s'exercent par influence plutôt que directement et n'enlèvent pas aux agents de police assermentés leurs fonctions et leurs pouvoirs lorsqu'il y a une menace immédiate à la loi ou à l'ordre social. En effet, si les universitaires se sont récemment intéressés au travail policier, c'est précisément parce qu'une si grande partie du processus d'application de la loi relève des pouvoirs discrétionnaires de la police et se produit au sein même du corps policier. L'importance prise par le plaidoyer négocié de culpabilité aux dépens de la magistrature constitue peut-être l'un des éléments les plus importants de l'évolution de l'application de la loi dans la tradition juridique anglaise. Ainsi, bien qu'on ne puisse comprendre le travail policier sans le droit et les fonctionnaires juridiques, ceux-ci sont, au moins à certains égards, à une certaine distance du processus policier lui-même. La police est importante à cause de sa fonction indépendante d'enquête et des droits qui l'accompagnent, notamment les droits d'arrestation et d'accusation; il s'agit là d'activités juridiques indépendantes pour lesquelles la police est seule mandatée et seule responsable.

Pour bien comprendre les institutions sociales, il est indispensable de déceler un mandat social unique pour bien apprécier les problèmes de légitimité auxquels fait face la police. Pour qu'un organisme soit socialement distinct, il doit assumer certaines fonctions sociales qui relèvent de sa propre sphère d'activité, de son propre savoir-faire et de ses propres responsabilités professionelles. De tels facteurs justifient une vocation distincte et l'exercice du jugement professionnel. Il est vrai que l'organisme peut avoir des interactions avec d'autres institutions sociales, qui peuvent le guider ou même le diriger ouvertement dans certains domaines, mais s'il n'a pas ses propres pouvoirs discrétionnaires en tant qu'institution, il ne peut non plus se réclamer d'une fonction institutionnelle unique.

Cependant, si l'on reconnaît un mandat unique, il faut également admettre l'évaluation sociale au moyen des critères de ce mandat. Les institutions sont alors quelque peu piégées: si

elles font preuve d'indépendance dans l'utilisation de leurs pouvoirs discrétionnaires, elles ouvrent la porte à la critique sociale et donc à une certaine forme de contrôle; dans le cas contraire, elles perdent une part importante de leur indépendance et de leur intégrité institutionnelle. En somme, sans mandat indépendant, il n'y a pas d'indépendance; s'il y a indépendance, elle est soumise à l'évaluation. L'indépendance et la légitimité seront donc contestées, a priori ou a posteriori.

Naturellement, dans les cas bien clairs où la confiance individuelle et le consensus social sont nets, le mandat ne risque guère de susciter des problèmes[5]. Le meurtre brutal verra le droit, la police, le procureur et le juge unir leurs efforts avec l'appui du choeur des politiciens, des journalistes et du public[11]. C'est dans les cas moins nets, lorsque le consensus social et la confiance individuelle sont au plus bas, que la police semble seule sur le terrain, pourtant elle est encore engagée car elle ne peut ni négliger les problèmes d'ordre social ni facilement agir des deux côtés de la question. En d'autres termes, c'est précisément lorsqu'elle a le plus besoin de soutien qu'elle est seule. Ce problème devient particulièrement aigu lorsqu'on se rend compte non seulement que la police tente d'être et de demeurer légitime, mais aussi qu'elle est un élément essentiel d'un processus d'application de la loi qui confère la légitimité et l'illégitimité aux citoyens qui maintiennent ou menacent l'ordre social. Moins la légitimité du problème est claire, plus la police est forcée à agir malgré un faible soutien institutionnel. Elle risque donc d'absorber les problèmes de légitimité auxquels elle fait face. En effet, si les organismes législatifs et les ministères gouvernementaux adoptent les lois et formulent les politiques, et si les procureurs et les tribunaux examinent d'ordinaire la question calmement et après coup, la police doit agir seule, dans l'immédiat et dans l'incertitude existentielle du moment.

Ainsi, nous pouvons peut-être reformuler la question posée au début de la présente section: "Quel est le mandat de la police?" de la façon suivante: "De quelle façon est-ce que le mandat social unique de la police peut se constater autrement que par référence au droit positif, à la magistrature et aux fonctionnaires juridiques de la Couronne?". En effet, il existe visiblement un domaine qui dépasse ces influences et qui est important pour bien comprendre l'élaboration de la politique policière.

Nous avons donc fait deux affirmations: (1) que la police a un rôle unique à jouer et qu'elle a donc un mandat social indépendant des autres institutions juridiques et (2) que ce problème risque de se poser au moment où la légitimité des mesures nécessaires est le plus en doute.

Tous les organismes ont un mandat, fondé sur des conventions partagées et l'échange d'attentes essentiellement sociales.

Certains parlent de charte; Parsons parle des fonctions des organisations; nous allons parler ici, en termes empruntés à Weber, de légitimité. Toutes les organisations recherchent la légitimité, c'est-à-dire l'acceptation de leurs actes en fonction des valeurs de la société, l'adéquation entre le comportement organisationnel et les valeurs sociales[2].

Il est intéressant de noter que la légitimité se fait surtout remarquer par son absence. Comme bien d'autres statuts sociaux, la légitimité peut sembler aller de soi[12]; en effet, bon nombre d'activités sont légitimes non pas tant parce qu'elles sont expressément et positivement admirées, mais tout simplement parce qu'une bonne partie de la société juge qu'elles vont de soi. Le fait d'aller de soi implique à la fois le consentement et l'absence d'opprobre moral.

LA LÉGITIMITÉ: CONSENSUS ET CONFIANCE

La légitimité, croyons-nous, a deux fondements: le fait que l'individu soit confiant d'agir avec compétence et l'endossement par la société. Ce sont les deux éléments qui sous-tendent le droit en tant qu'expression d'une sanction sociale.

Lorsque ces deux éléments sont présents, soit la confiance chez l'individu et le consensus dans la société, le comportement n'est plus une question de controverse mais de simple opinion; les différences esthétiques, culturelles ou morales deviennent un accord culturel et, en dernière analyse, moral, exprimant comment les "bonnes gens" se comportent en ce lieu et en ce moment.

Ainsi, l'ordre social consensuel recouvre un sentiment de moralité. C'est essentiellement sur cela que repose le mandat du droit; non seulement est-il formel, le droit l'est toujours, mais aussi il est juste. Au delà de son caractère coercitif, il est bon. L'essence du droit ne se trouve pas uniquement dans les mécanismes de son adoption, mais dans son appel au sens moral de l'être humain. Le droit est l'expression officielle et la concrétisation d'un sentiment social profond de ce qui est juste. Derrière le droit, nous recherchons les processus sociaux, beaucoup plus difficiles à cerner, de légitimité.

LA LÉGITIMATION DANS LES RECHERCHES SUR LA POLICE

Dans ses conférences Terry de 1971 à l'université Yale, Reiss place la légitimité de l'autorité policière au coeur de la transaction entre l'individu et l'agent de police. Il fait notamment remarquer que la légitimité de l'autorité policière est augmentée du fait qu'un autre individu ait demandé l'intervention de la police, c'est-à-dire que l'intervention policière réactive est en soi plus légitime; le manque de respect à l'égard de la police est conçu comme une contestation de la légitimité de l'autorité policière et déclenche une affirmation de cette autorité qui peut

aller jusqu'à l'emploi de la force. Selon Reiss les contestations par l'entremise du système judiciaire sont des contestations de la légitimité de la police[13] [14]. Un corollaire intéressant des modèles où la légitimité est vue comme une forme de respect (Reiss[23]) est implicite dans les travaux de Black[13] et Westey[44] qui soulignent l'impact des manières des agents de police, particulièrement dans le cas de la jeunesse des villes et de l'emploi de la violence. Selon cette optique, le manque de politesse contribue à l'érosion de la légitimité de la police aux yeux du public. Nous reviendrons sur ce sujet à propos de la légitimité des divers incidents.

À l'égard des rapports entre la police et le citoyen, on peut rappeler les préoccupations plus macroscopiques de Bittner, Muir et Manning qui appliquent ce concept aux rapports de nature plus générale entre la police en tant qu'institution et l'ensemble de la société. Manning[15] fait valoir que la loi affecte le travail policier moins en tant que mandat définitif qu'en tant que mécanisme de légitimation de la conduite policière. À propos des limites du droit, il déclare qu'il ne guide pas les actes de la police d'une façon prospective et que ce n'est pas non plus la principale restriction imposée aux pratiques policières; il assure plutôt la légitimité de son pouvoir de coercition. À la suite de Bittner[17] qui présente la police comme détenant le monopole de la coercition légitime dans la société civile, Muir[16] écrit ce qui suit de l'agent de police: "La société l'autorise à tuer, à blesser, à enfermer les civils qui tenteraient illégalement de tuer, blesser ou à enfermer ceux que l'agent de police est chargé de protéger." Ce parallélisme voulu nous rappelle non seulement le caractère horrible du crime, mais aussi le pouvoir terrible accordé à la police pour la lutte contre le crime. Ce pouvoir de réaction constitue le paradoxe du pouvoir selon Weber, paradoxe qui est appliqué à la police dans l'ouvrage de Rumbaut et Bittner[18] et dans celui de Muir[16]. Ces auteurs citent la règle de la réalité politique selon Weber: "Il n'est pas vrai que le bien ne peut découler que du bien et le mal seulement du mal; souvent le contraire est vrai. Celui qui ne s'en rend pas compte n'est qu'un enfant en matière de politique"[19]. Rumbaut et Bittner ajoutent que l'exercice légitime de la coercition, de la violence en tant que moyen, définit la tâche de la politique.

Posé en ces termes, le problème de la police n'est pas seulement celui de la coercition et de la violence en soi, mais de la légitimité de leur emploi dans un cas donné. Muir s'intéresse non seulement à la légitimité de l'acte par rapport à l'ensemble de la société, mais aussi, ce qui est peut-être plus juste, à la légitimité de l'acte dans l'optique des policiers eux-mêmes[17].

Il est peut-être important d'ajouter que l'idée de légitimité et de légitimation se retrouve implicitement dans bon nombre des travaux de recherche sur la police. Par exemple, bien qu'un petit nombre de ces études traite directement des problèmes de

légitimité et de légitimation, il y a de nombreuses études sur les rapports entre la police et la collectivité; de même, bien que l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires par les agents de police soient un élément de base de la recherche sur la police, on étudie rarement les règles de l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires en tant que problèmes de légitimité.

LA LÉGITIMATION: DÉFENSE SOCIALE DE L'INDIVIDU

Les racines de la légitimité se trouvent dans les mécanismes psychologiques et sociaux de protection de l'individu. Pour survivre, il ne suffit pas de se livrer aux activités nécessaires à la survie. Il faut également le faire d'une façon approuvée par la société ou, ce qui est peut-être plus important, d'une façon qui ne suscite pas de sanctions sociales[5]. Nous devons agir, mais nos actes doivent être légitimes. Il faut rechercher des fins légitimes par des moyens légitimes[20]. La légitimité n'est donc pas une considération abstraite ou simplement institutionnelle. Elle affecte les conditions d'existence de chaque individu, qui doit peser les avantages d'un acte donné en regard de son coût possible pour sa légitimité et donc pour sa liberté sociale. Les sanctions progressives que la société peut utiliser contre la réputation, les biens, la liberté et la vie elle-même représentent un ensemble de préoccupations pour chaque individu. On comprend facilement l'anxiété que l'on peut ressentir quant à la légitimité de certains actes qui peuvent déclencher des sanctions sociales aussi peu souhaitables. La légitimité se nourrit donc du désir d'approbation sociale et de la peur de la désapprobation sociale et des sanctions qu'elle peut entraîner.

Certains écrivains qui se sont intéressés aux processus psychologiques internes, comme Dostoïevski et Hardy, attirent notre attention sur le rôle que la culpabilité peut jouer dans de tels processus; ils impliquent que la désapprobation de soi exprime le désir inconscient de punition. Cette culpabilité ressentie psychologiquement est naturellement essentielle au mécanisme du travail policier, car c'est la reconnaissance par l'individu de la légitimité d'un sentiment de culpabilité qui se traduit plus fréquemment par le mécanisme purement social de la déclaration judiciaire de culpabilité. La défense de l'individu contre ces mécanismes de désapprobation interne et sociale constitue un aspect majeur du développement du "soi", c'est-à-dire un modèle plus ou moins continu, idéalisé, de la personne que nous espérons être, de nos valeurs, de notre identité, de nos attitudes, de nos comportements, de nos objectifs et ainsi de suite. On peut y voir des défenses psychologiques, c'est-à-dire une façon de protéger notre comportement réel, à la fois en inhibant certains comportements et en situant d'autres dans les cadres légitimes[5]. Ce "soi" idéal et protecteur nous protège contre les cavaliers psychologiques de l'Apocalypse: l'anxiété, le doute, la culpabilité et la peur.

Mais la création d'un "soi" normatif ne peut être considérée à part des échanges sociaux. Elle se prolonge par toute une série de mécanismes sociaux de plus en plus formels. Le premier stade serait un groupe qui valide (au prix d'une somme importante de liberté individuelle au sein du groupe, il faut bien le dire) la légitimité des caractéristiques collectives. L'association fondée sur une identité commune est évidemment un phénomène très répandu et la psychologie sociale de la façon dont les groupes forment la conscience individuelle est bien documentée. Il suffit de dire que l'interaction officieuse risque d'être une première étape "externe" de la validation par les autres "soi" qui légitiment l'individu.

Le second stade est celui de l'institutionnalisation, qui représente une tentative plus officielle de faire reconnaître publiquement la légitimité. Dans cette phase, le renforcement collectif et privé du groupe s'impose d'une façon plus publique à l'ensemble de la société. Si le mécanisme de groupe sert à mettre un terme à la culpabilité privée, l'étape d'institutionnalisation vise à mettre un terme à une peur qui est davantage publique. En devenant public, le "soi" collectif tente d'inhiber la sanction sociale. Il y a cependant un dilemne, car ce qui est privé est de nature plus caché; la visibilité publique accrue qu'implique l'institutionnalisation a pour effet d'inhiber davantage le comportement du groupe qui recherche l'institutionnalisation, car l'institution publique doit se conformer aux valeurs sociales publiques. À chaque stade, on peut le voir présenter seulement certaines des activités réelles, ce qui crée une divergence entre la présentation publique et la réalité globale ou potentielle[5]. Ainsi, la solution d'un problème de légitimité peut en susciter un autre.

Le dernier stade de l'extension du soi consiste à s'emparer de toute la société ou de l'ensemble du territoire politique, l'institution incarnant le groupe et l'individu devenant alors dominant dans le processus social global. Toute la structure sociale prend la marque de ce groupe dominant et des individus dominants au sein de ce groupe. Il est intéressant de noter que c'est lorsque le processus social devient ainsi complètement marqué que l'individualité d'un chef symbolique semble souvent s'affirmer comme représentation de l'ensemble de la société.

Il serait cependant erroné de croire que ce processus conduit invariablement à la dominance uniculturelle. Il est beaucoup plus réaliste de définir la société comme un certain nombre d'institutions dont chacune recherche la première place. De même, chaque institution comprend les groupes en concurrence, tout comme les individus sont en concurrence au sein de chaque groupe. Ainsi, alors que les individus cherchent à actualiser leur soi par la réalisation sociale, ils sont en concurrence avec d'autres qui recherchent des buts similaires mais contradictoires.

Il faut souligner une dimension importante de cette recherche par les individus, de solutions sociales aux problèmes suscités par la peur et la culpabilité. Un aspect important de la lutte est le droit et la capacité de définir la réalité sociale, de contrôler les institutions dont la fonction particulière est de définir la réalité et la légitimité de soi et des autres.
Lorsque nous parlons de la capture de la société par les institutions, nous entendons par là les mécanismes par lesquels les sanctions sociales contre la réputation, les biens, la liberté et la vie peuvent s'exercer. Dans la mesure où toutes les institutions se livrent à une légitimation défensive et, directement ou indirectement par l'entremise d'un organisme délégué, à la déligitimation agressive, toutes participent à l'attribution de la légitimité, même si certaines institutions prétendent que cette fonction est leur apanage. Celles-ci peuvent s'appeler les institutions légitimantes. Là où ce pouvoir discrétionnaire s'exerce de façon opérationnelle, nous trouverons un élément central du système social.

Si nous concevons alors le monde en fonction de groupements, dont chacun possède une certaine somme de légitimité et, inversement, peut faire l'objet de certaines allégations de déviance, nous voyons le travail policier comme un ensemble de réactions probabilistes toujours orienté vers les individus, et toujours influencé par des caractéristiques collectives. À l'extrême, celui qui appartient à certaines classes - la classe des personnes trouvées avec un cadavre ou celle des personnes que l'on voit quitter une maison par la fenêtre en pleine nuit - suscite une enquête. La police réagit donc à des modèles de comportement individuel qui classent les individus; mais ce sont les catégories qui permettent d'identifier l'individu comme déviant ou légitime.

Dans cette optique, les individus tentent d'ordinaire de se présenter comme membres des classes qui impliquent un comportement légitime plutôt que déviant. Ainsi, la légitimité signifie non pas que l'on traite chacun également (tout égalitaire que soit cet idéal et même s'il est enchâssé dans le principe de l'égalité devant la loi), mais qu'on doit traiter également les risques sociaux égaux et qu'à chaque degré de risque doit correspondre un juste degré de réaction officielle[21].

Nous avons donc un concept collectif de légitimité qui protège ou expose les divers membres du groupe et un principe de relativité par lequel la légitimité consiste dans l'adéquation plus ou moins grande entre l'attention officielle et le risque social perçu.

Ceci nous amène à notre problème central, soit la légitimité des institutions, des groupes et des individus légitimants.

Peut-être s'agit-il de la légitimité de l'État même.Il en sera certainement ainsi si l'on croit que la fonction primaire de l'État est l'évaluation de la légitimité dans les limites de son territoire.

L'essence de la légitimation des institutions légitimantes est qu'elle vient nécessairement en conflit avec leur fonction légitimante dans la société. Il est manifeste que bon nombre d'activités policières ne posent pas ce problème, mais c'est en étudiant les activités qui aboutissent effectivement à ce dilemne que nous risquons de comprendre l'institution et ses méthodes, car c'est dans les moments de tension que le caractère se révèle; à partir de l'ambiguïté organisationnelle, nous apercevons la réalité organisationnelle.

LE TRAVAIL POLICIER ET L'ÉDUCATION: DEUX FORMES DE LÉGITIMATION

Il y a deux formes fondamentales de contrôle social: le contrôle cognitif indirect des attitudes, et le contrôle plus direct du comportement. Les tenants de la première font valoir que l'on peut contrôler le comportement par le moyen des attitudes, par l'éducation, par les arguments, par la persuasion religieuse et morale ou, en termes plus brutaux, par la propagande. La conformité des attitudes est perçue comme aboutissant à la conformité des comportements. C'est là la méthode "invisible" de contrôle. L'autre est le contrôle plus direct du comportement lui-même, conditionné par les principes de douleur et de plaisir, de récompense et de punition, réelle ou par personne interposée.

Lorsque le système d'éducation n'arrive pas à contrôler par la formation des attitudes, lorsque le marché de l'emploi n'arrive pas à conditionner par le renforcement de l'emploi et du salaire, il peut incomber à la police de conditionner par une sanction punitive. Ce n'est pas par coïncidence que l'éducation et l'emploi sont les deux solutions de rechange que l'on présente à la police; la police reconnaît que son travail n'est nécessaire qu'à cause de l'échec des deux autres systèmes de modification du comportement. Essentiellement, l'éducation et la police sont les deux faces du contrôle social; chacune a un dossier sur l'individu, la première pour noter la mesure dans laquelle il se conforme aux normes de pensée et de conduite et la seconde pour tenir compte des déviations par rapport à ces normes. L'école peut conférer la légitimité, accorder des privilèges et du prestige; le mécanisme policier et judiciaire sert à diminuer la légitimité, à réduire le prestige et à supprimer des privilèges[22]. Il est intéressant de noter qu'il y a dans les deux domaines des degrés semblables; dans le domaine de l'enseignement, on peut détenir un diplôme d'école secondaire, de collège ou d'université; dans le domaine du crime, on distingue le jeune contrevenant, celui qui s'est rendu coupable d'une simple infraction ou d'un acte criminel. Chaque domaine caractérise un ensemble donné de comportements et d'attitudes: le physicien, l'homme d'affaires, l'avocat

ou le cambrioleur, le receleur, le maquereau, etc. La police fait donc partie d'un système beaucoup plus grand de définition sociale où sa spécialisation tend vers la légitimation de comportements socialement indésirables. Elle s'occupe surtout de supprimer des privilèges et d'appliquer des sanctions aux contrevenants.

Il est vrai que la police s'occupe d'éducation - des sections entières sont consacrées, par exemple, à l'éducation en matière de narcotiques, à la prévention du crime et à la collaboration avec les citoyens tout comme les écoles se servent de punitions - mais ce sont là des exceptions à la règle générale dans les deux cas.

LA POLICE: INSTITUTION LÉGITIMANTE

Pour comprendre la police en tant qu'institution légitimante, il est essentiel de se rendre compte que le travail policier se produit effectivement en temps réel. Il a, comme nous l'avons dit, une actualité existentielle qui manque totalement à la législation - qui est prospective - ou à la reconstruction par les tribunaux - qui est rétrospective. C'est surtout dans l'immédiat que s'exerce la fonction discrétionnaire indépendante de la police. Dans un tel cas, le policier n'est pas un technicien ou un administrateur, mais une personne dont l'autorité est incertaine, qui fait face à des problèmes ambigus, muni de quelques outils assez peu raffinés: des menottes, des armes, la radio, le pouvoir d'arrestation, et ainsi de suite. L'emploi des pouvoirs discrétionnaires se manifeste clairement dans certaines décisions: intervenir ou non, porter ou non une accusation, recourir à une accusation moins grave ou au contraire à une accusation plus grave dans le but de peut-être susciter plus tard un plaidoyer de culpabilité, le recours aux lois sur le désordre, l'obstruction et les criminels en fuite, le recours à la "justice de rue", la décision d'ouvrir un dossier permanent, celle d'identifier quelqu'un comme étant "connu de la police". Toutes ces décisions contribuent effectivement au fonctionnement du système policier et judiciaire.

Ajoutons maintenant une autre considération importante. La police est chargée en général de façon essentiellement illimitée de l'ordre public. Cette responsabilité que leur impose la société exige essentiellement que les policiers fassent tout ce qui est nécessaire pour venir à bout du désordre. Reconnaître que les policiers fonctionnent dans le temps et dans l'espace face à des problèmes réels et illimités, c'est essentiellement reconnaître qu'ils agissent. Leurs actes affectent physiquement d'autres personnes; ils contrôlent physiquement d'autres êtres humains dans des situations de stress social et individuel. C'est là ce qui se produit. Qu'il y ait ou non par la suite un examen judiciaire, leurs actes sont réels et, dans les limites immédiates du temps et de l'espace, socialement définitifs. Si le tribunal représente la loi, les policiers sont la loi en action. L'ordre, sinon la loi, repose sur leurs épaules. L'examen vient plus tard,

il ne peut être influencé que par des ressources considérables économiques et autres.

Il est donc important de reconnaître la fonction légitimante de la police. Ce rôle légitimant n'est pas uniquement le pouvoir de ceux qui détiennent la responsabilité légale ultime en théorie, mais convient à tous ceux qui se livrent à de telles activités. Si nous acceptons que la théorie de la responsabilité ultime ne suffit pas à décrire complètement la légitimation, nous devons aussi nous rendre compte qu'il ne suffit pas de traiter chaque aspect du processus comme un auxiliaire technique des autres parties plus discrétionnaires du processus. Il y a ici un véritable problème social, car la séparation des fonctions diverses est la base d'une diffusion de la responsabilité par laquelle chaque organisme fonctionnel distinct évite d'admettre sa fonction discrétionnaire en présentant sa fonction comme simplement administrative ou technique.

Cette séparation des pouvoirs fournit évidemment l'occasion d'une contestation réciproque, mais elle peut aussi fournir à la fois la légitimation réciproque et une illusion de technicalité administrative. On peut donc s'attendre à ce qu'une stratégie importante des institutions discrétionnaires soit de laisser dans l'ombre les pouvoirs discrétionnaires tout en mettant l'accent sur les aspects plus techniques. Une allure administrative peut être souhaitable et même nécessaire pour l'exercice de pouvoirs discrétionnaires considérables. Et de cette façon, la séparation des pouvoirs peut contribuer à diffuser la responsabilité à l'égard des pouvoirs effectivement exercés. Dans cette optique, on doit tenir compte de l'objection soulevée par la méthode des systèmes, qui examine les processus sociaux dans leur totalité, en vue de construire, à partir d'une analyse des pièces en interaction, une image d'un tout cohérent. Dans cette optique, la police constitue un corps important de personnel juridique et, ce qui est plus important, elle est une classe essentielle d'initiateurs de procédure légitimantes qui recueille des renseignements, tient des dossiers et met officiellement en branle le processus juridique. D'autres peuvent affecter sa capacité d'exercer son pouvoir discrétionnaire, mais elle aussi affecte les pouvoirs discrétionnaires que d'autres peuvent exercer.

Nous concluons donc que la police est une institution légitimante car elle exerce une surveillance et des pouvoirs discrétionnaires à l'égard de l'élaboration ou de l'application des règles morales dans une mesure qui contribue de façon importante à modifier le statut social objectif des personnes soumises à cette action en affectant la mesure dans laquelle elles jouissent de leur réputation, de leurs biens, de leur liberté et de leur vie.

Un autre problème qui se pose est celui du conflit entre la souvernaineté de l'État ou du peuple, ou entre la légitimité de bas en haut ou de haut en bas. La légitimité qui découle d'une autorité officielle se réclame d'un statut officiel pour parler avec autorité, mais elle est soumise à la contestation "d'en bas" d'après la façon dont cette autorité est exercée. Si l'on considère que la légitimité va de haut en bas, ce que nous faisons est légitime parce que nous avons la légitimité; dans le cas contraire, nous avons la légitimité parce que ce que nous faisons est légitime. En somme, il y a une tension entre ce que l'on peut appeler la légitimité de l'institution d'une part et la légitimité de l'acte d'autre part.

Toute contestation d'un acte donné peut cependant être couverte par la légitimité institutionnelle du corps policier. Cependant, si de tels actes ont eux-même une légitimité douteuse, ils peuvent entraîner l'érosion de cette base institutionnelle. Inversement, la légitimité des actes positifs devient une source de légitimité institutionnelle.

Les contestations de la légitimité d'un acte doivent donc être pesées dans le double contexte non seulement de la légitimité de l'acte en cause, mais aussi en terme des effets sur la capacité de la police d'avoir des comportements légitimants à l'avenir. Les actions entreprises contre la police peuvent, dans les cas ambigus, susciter un problème pragmatique, celui de miner l'autorité dont la police a besoin pour assurer l'ordre social. En termes théoriques, les contestations de la légitimité des actes peuvent venir en conflit avec la fonction légitimante institutionnelle de la police, et donc forcer un choix entre la légitimité de l'acte et la légitimité institutionnelle.

MODÈLE DU TRAVAIL POLICIER EN TANT QUE LÉGITIMATION, FONDÉE SUR L'INCARNATION DU DROIT DANS LA SOCIÉTÉ:

LE TRAVAIL POLICIER DANS LA PERSPECTIVE DE LA STRUCTURE DE GROUPE

Dans les pages qui suivent nous allons tenter de montrer en acte la négociation de la charte sociale de la légitimité organisationnelle. Nous allons d'abord en parler en fonction de l'interaction entre la police et les groupes et nous en verrons l'importance pour la structure sociale continue; par la suite nous étudierons certains incidents particuliers dans la même optique. Nous éviterons de répéter constamment les termes de la théorie de la légitimation, pour discuter les exemples dans des termes plus directs, soit la capacité institutionalisée de créer une vision morale du monde qui confronte celle de la police.

Dans une certaine mesure, au moins, ceci oblige la police, afin de maintenir une structure sociale cohérente à action réciproque, à incorporer cette vision, et la légitimité qu'elle implique, dans le cadre de la vision policière du monde.

Il faut noter que les exemples que nous donnerons concernent beaucoup moins le droit en soi que les usages locaux et les interactions sociales. Nous rappelons donc de nouveau au lecteur que le passage qui suit doit être considéré comme une série d'exemples théoriques plutôt que comme un modèle "idéal" de méthodes policières contemporaines.

En établissant le rapport entre ces observations réalisées sur le terrain à l'égard du corps policier d'un grand centre urbain canadien à l'été de 1980 et la théorie de légitimité et de la légitimation que nous avons exposée ici, les données observées font surtout fonction d'illustration. L'argument n'est pas formel, mais se veut plutôt intéressant et plausible. Nous postulons nettement, en particulier, que les cas intéressants que nous avons observés ne sont pas nécessairement typiques du travail policier quotidien, mais nous croyons qu'ils révèlent un fondement social du travail policier qui n'apparaît clairement que dans des exemples occasionnels mais importants. Nous postulons que l'on ne comprend ce qui est normal que par la lumière accrue que la normale jette sur le quotidien. Le caractère se révèle dans le stress.

Professionnellement forcé d'agir, comme nous l'avons vu, le policier risque constamment les interprétations a posteriori et possiblement très critiques de son comportement. Il doit être très conscient de ces risques, ce qui entraîne le développement de toute une variété de méthodes qui tiennent compte de la légitimité des actes policiers et attirent l'attention sur les actes qui peuvent susciter des problèmes de légitimité.

LA VISION DU MONDE DE LA POLICE I - : SE CHARGER DE L'ORDRE PUBLIC

La vision particulière du monde de la police se présente comme un angle de perception inusité. En général, en tant qu'individus, notre vision du monde social est centrée sur nous-mêmes. Nous sommes au premier plan, sur un fond plus ou moins prévisible d'autres personnes qui émettent des indices qui nous guident le long des chemins que nous suivons. La vision de la police représente un déplacement de perspective où on devient responsable du comportement des autres dans un territoire donné. On surveille le territoire et ses occupants pour y déceler les signes avant-coureurs du désordre. Une foule qui s'est réunie à une intersection achalandée: possibilité d'accident ou de bagarre. Une boutique: possibilité de vol. Un groupe de jeunes indisciplinés. Une banque: possibilité de vol. Et ainsi de suite. Cette vision comprend notamment les éléments suivants: (1) la responsabilité pour le comportement des individus dans un territoire donné, (2) le droit d'observer, (3) le devoir d'agir, (4) l'existence de catégories d'actions qui menacent l'ordre, (5) les indices de la possibilité de tels actes et (6) le postulat implicite mais généralisé que cette responsabilité implique la nécessité de l'autorité. On se place non pas du point de vue des préoccupations

personnelles, mais de celui de la responsabilité publique; c'est là le point de départ pour comprendre l'idéologie policière. Ce déplacement global de point de vue, qui ne peut survenir que si l'on assume de façon empathique le rôle policier, constitue le point de départ de la vision particulière du monde de la police. Cette transformation de la conscience individuelle suffit à déclencher le processus qui sépare la police du public dont on suppose en général qu'il ne partage pas ce point de vue. Le fardeau de la responsabilité publique, et l'autorité qu'il implique, devient le fondement d'une vision particulière du monde. C'est là une conséquence directe bien que peut-être inconsciente, du cadre de référence perceptuel distinct impliqué par le rôle policier dans le contexte social.

On ne saurait sous-estimer l'importance de ce déplacement perceptuel; à l'extrême, il semble diviser le monde en deux groupes bien distincts: ceux qui n'ont pas encore atteint cet état de conscience politique et ceux qui, presque par définition, constituent une menace éventuelle. Au plan psychologique, cela détache le policier de la scène et fait de lui un observateur; son engagement est marqué par la responsabilité et le pouvoir qu'il assume.

Cette vision quelque peu olympienne entraîne cependant un coût terrible; c'est la responsabilité réelle qui amène l'agent de police à porter personnellement le risque du désordre. S'il empêche le désordre, il est protégé. S'il y réussit, il apprend rapidement non seulement à diagnostiquer le contexte public du désordre, mais aussi à cultiver et à protéger son autorité tout en apprenant à appliquer des méthodes d'intervention. Idéalement, l'agent de police combine la sensibilité au désordre avec un sens pragmatique de l'intervention, toujours dans une relation assez tendue avec le public.

La sensibilité au désordre est plus qu'une question esthétique ou morale, car cela devient une responsabilité professionnelle et c'est cela qui distingue le policier des civils qui pourraient lui offrir leur soutien par suite de leur sens personnel des valeurs. En second lieu, les aspects pragmatiques de l'intervention ne sont vraisemblablement pleinement, intuitivement et empathiquement partagés que par ceux qui ont aussi volontairement assumé le fardeau de la responsabilité. L'empathie peut aller jusqu'à un certain point, mais après cela, c'est l'expérience qui compte.

Le lecteur ressent peut-être le pouvoir remarquable de cette transformation. On peut y donner plusieurs noms: compréhension, illumination, etc. C'est une transformation profonde et qui ne laisse peut-être pas de susciter certains regrets pour la plupart, car elle entraîne des responsabilités inévitables à l'égard des autres; c'est aussi un moment de maturation politique où l'on acquiert et où l'on assume des pouvoirs et des responsabilités adultes.

Ce concept d'autorité oriente l'agent de police sur le terrain. Ses éléments concomitants, observation, évaluation et action dépendent tous de l'acceptation sociale de l'autorité policière; le rôle de la police consiste non seulement à agir, mais à répandre la vision sociale du monde selon l'agent de police ainsi que sa conception de son rôle au sein de ce monde, et aussi à faire accepter cette autorité. L'autorité signifie la définition de la situation telle qu'on l'interprète; ceci devient, au moins pour le moment, la "réalité officielle". L'agent de police fait donc face à deux formes de contestation. La première se produit dans le cadre d'une vision du monde - par exemple, la fuite du voleur qui avoue ainsi sa culpabilité. La seconde forme, plus insidieuse celle-là, conteste la vision du monde de l'agent de police, conteste son autorité de définir la situation et son rôle.

Il y a donc contestation de l'ordre social d'une part et d'autre part, contestation du droit de définir l'ordre social. À strictement parler, seul le second cas constitue vraiment une contestation de l'autorité. La notion d'autorité implique deux éléments: la police doit agir dans les limites d'un consensus accepté et, en cas d'ambiguïté, celle-ci doit être résolue. Le conflit dont on fait souvent état avec le journalisme, est, par exemple, ressenti aussi vivement parce que le journalisme se plaît à offrir des définitions de rechange de la réalité sociale, notamment du rôle de la police dans la société. Ceci constitue une contestation de l'idéologie qui protège le rôle de la police. Cependant, même si cette idéologie de la responsabilité et donc de l'autorité de la police assure le fondement de la légitimation de la police, elle ne définit pas effectivement les aspects concrets du comportement policier, car l'autorité policière doit encore être négociée dans chaque cas. Il y a donc une tension considérable entre cette idéologie de l'autorité policière, qui préserve le rôle de la police, et la réalité vécue d'un pouvoir particulier à la situation et négocié socialement. Cette tension pourrait expliquer le paradoxe suivant: la police est presque unanime à exprimer son hostilité envers "la politique" tout en reconnaissant intuitivement que le fait d'être sensible aux nuances "politiques" de l'interaction caractérise le policier naturel[16].

L'affirmation de "l'autorité policière" est au moins aussi importante que les gestes que pose la police et, comme on l'a dit ci-dessus, le véritable problème est la contestation de l'autorité plutôt que le crime non ambigu. Celui-ci provient d'un client, celle-là d'un concurrent. Dans cette optique, l'autorité elle-même est plus importante que l'exercice de cette autorité. Inversement, l'exercice de l'autorité doit être conçu non seulement comme un moyen envers un but donné, mais aussi comme un moyen d'affirmer une vision valide du monde impliquant cette autorité [13,14, 23]. Dans le même ordre d'idées, le fait de signaler un crime à la police peut être conçu non seulement comme une tentative de déclencher l'arrestation du criminel, mais aussi comme une

façon de porter le désordre à la connaissance des autorités. Il est intéressant de noter que le fait de reconnaître la police comme une autorité sert à contenir la victimisation, car c'est alors aux autorités qu'il incombe de restaurer l'ordre social.

LA VISION DU MONDE DE LA POLICE - II: LA CONTINUITÉ DE LA STRUCTURE SOCIALE: LES RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LES GROUPES

Les rapports entre la police et les groupes d'intérêt sont marqués par un échange subtil entre la police et l'organisation. Une des principales fonctions de la direction de l'organisation est de traiter avec les autorités au nom de l'organisation. Ainsi, en reconnaissant un individu plutôt qu'un autre, la police joue un rôle dans le choix des chefs de l'organisation. Le fait que la police reconnaisse la fonction représentative d'un chef donné établit une structure rudimentaire pour l'organisation qui cherche à établir son influence. Des membres de l'organisation, le chef est celui qui peut représenter les intérêts des membres auprès des autorités. Ainsi, l'existence des autorités policières avec lesquelles il faut traiter, crée une structure dans l'organisation en faisant émerger un chef individuel qui peut traiter avec les autorités au nom des membres. Ainsi, l'autorité policière suscite une structure d'autorité au sein des groupements qui cherchent à établir leur influence.

La transmission culturelle de la pensée policière par la reconnaissance de chefs est un mécanisme important pour la police, car il prolonge la réalité sociale de la police par le moyen d'un réseau qui finit par organiser l'interaction sociale en un sentiment de communauté.

Pour établir et maintenir son autorité dans une collectivité, la police a avantage à travailler avec un ensemble d'organisations, à les soutenir, à les diriger et à contribuer à leur stabilité, car ces organisations prolongent effectivement la portée de l'autorité de la police et peuvent servir à propager la perspective sociale qui soutient cette autorité. C'est par le contact avec une gamme étendue de telles organisations que la police peut atteindre divers contextes sociaux et inversement, c'est par le moyen de tels contacts que toute une diversité de communautés sociales peuvent faire prendre conscience à la police de leur point de vue. La grande variété de communautés plus ou moins organisées qui sont en interaction avec les autorités policières constitue une série d'influences légitimantes diverses sur la police locale. L'interaction entre un corps policier et sa population d'organisations est complexe et, ce qui est peut-être naturel, est source d'avantages pour les deux partis. Manifestement, l'influence d'un groupe organisé sur la police varie selon un certain nombre de dimensions, notamment la mesure dans laquelle l'organisation elle-même est considérée comme légitime par le pu-

blic, a une fonction représentative légitimement reconnue, a sa propre discipline interne et peut communiquer son opinion à la fois au grand public et par l'entremise de médias internes.

En premier lieu, la relation entre la police et un groupe d'influence doit comporter au moins un minimum d'acceptabilité réciproque et, avec le temps, un certain minimum de confiance. C'est pourquoi il est vraisemblable que la police aura une certaine influence générale quant aux chefs acceptables pour le groupe et quant au comportement des chefs en interaction avec la police. En second lieu, une fois qu'une telle relation existe, les deux partis ont intérêt à la protéger, de sorte que le pouvoir des chefs des groupes d'intérêt s'accroît s'ils sont en mesure d'obtenir certains avantages qui relèvent de la discrétion de la police. Inversement, le comportement radical devient en même temps une contestation de l'autorité au sein du groupe et de la stabilité sociale en général. Dans un tel cas, il se peut que les chefs de l'organisation négocient discrètement l'application sélective des pouvoirs discrétionnaires de la police contre les influences dissidentes.

Une relation symbiotique de ce genre peut aider à établir une autorité policière subordonnée au sein des organisations et celle-ci peut servir à étendre l'ordre social.

Les mécanismes policiers incarnent et réalisent socialement "l'idée" policière mais ils le font dans le cadre d'une interaction sociale. Il en résulte non seulement une série d'actions affectant les biographies d'un ensemble d'individus, mais aussi la réalisation sociale et collective d'une idéologie de l'autorité. En ce sens, la police enseigne aux gens à comprendre la réalité sociale individuellement et, par l'exemple, collectivement.

Ainsi, la reconnaissance accordée par la police aux demandes des groupes d'intérêt et, le cas échéant, les réactions favorables ne doivent pas être considérées comme une interaction à sens unique, car il existe une certaine réciprocité qui permet, si la bonne volonté se met de la partie, d'étendre l'influence de l'idée policière au sein du groupe d'intérêt[24]. Elle peut être modifiée ou affaiblie en cours de transmission, mais elle acquiert une plus grande portée et fait de l'ensemble composé de la police et des groupes d'influence quelque chose qui s'approche davantage d'un système social continu. De même, les menaces à ce système d'autorité subordonné sont des indices importants d'une perturbation sociale générale. Dans un tel système, la police doit naturellement prendre acte de dissensions légitimes au sein de l'organisation - et peut s'en servir pour étendre davantage l'autorité policière au sein de l'organisation. Ce mécanisme de formation de structures sociales et de transmission culturelle peut être conçu comme un processus par lequel la perspective policière s'étend à travers le tissu social, officiel et officieux, d'une société.

Ainsi, les deux processus se combinent. Étant donné la diversité des groupes d'influence, des pressions diverses se sont exercées sur la police. En outre, étant donné que ces organisations doivent être au moins minimalement acceptables à la police et par suite de l'utilisation des contestations du chef du groupe en tant que problèmes d'autorité sociale, on aboutit à une distinction entre les demandes légitimes et déviantes des organisations. On pourrait donc dire, en somme, qu'il existe un cercle intérieur de force sélitistes mais pluralistes qui sont légitimées par la reconnaissance policière et un cercle extérieur tenu en respect par la distinction entre le comportement légitime et le comportement déviant.

Ainsi, la police peut réagir à toute une variété de pressions tout en distinguant entre les pressions dites "réformistes", qui obtiennent son appui, et les pressions dites "radicales", qui ne l'obtiennent pas. La police peut exercer une influence non négligeable sur la direction des organisations en accordant ou en refusant sa collaboration. L'influence d'un groupe dépend dans une large mesure de ses effectifs, de ses relations politiques, de sa compétence en matière de propagande et, pourrait-on ajouter, de sa capacité à paraître "raisonnable" dans le cadre de la distinction réformiste/radical ou légitime/déviant.

Nous allons illustrer ce modèle en examinant quatre genres d'organisations en interaction avec le service de police où les travaux sur le terrain ont été effectués. Il s'agit des syndicats, des groupements de droits civils, des mouvements de femmes et des bandes de motards.

Les trois premières forment un continu au plan de la force politique et de la structure organisationnelle. Le syndicat est une institution politiquement dominante dans ce territoire. Il jouit d'un grand appui du public et d'une institutionnalisation très poussée - c'est-à-dire qu'il a une forte structure organisationnelle, une direction professionnelle et une grande compétence en matière de propagande. Le mouvement des droits civils est de formation plus récente et représente un degré intermédiaire d'institutionnalisation à l'égard de la professionnalisation, du soutien public et de la capacité de propagande. Le mouvement des femmes est relativement plus faible. Il est toujours, mais de moins en moins, conçu comme un mouvement idéologique; il en est, relativement, au premier stade de l'institutionnalisation et donc de la mobilisation politique institutionnelle et propagandiste.

Il y a donc une dimension institutionnelle des organisations. Notre thèse est que le travail policier est une activité politique pluraliste, mais avec des tendances élitistes et conservatrices importantes. Les activités policières se produisent dans un domaine circonscrit par l'autorité politique, le soutien public

et la communication culturelle, soit les armes de la légitimation sociale. Dans la mesure où un groupe d'intérêt peut capturer ces éléments de l'environnement social où fonctionne la police, les menacer ou s'en réclamer, son influence sur la police sera d'autant plus grande[25]. Inversement, cependant, on doit postuler que la "capture" de l'autorité politique, de la communication culturelle et du soutien public impose des limites aux demandes "radicales" et à l'influence qu'une organisation peut exercer sur un corps policier sans mettre en danger ces ressources sociales.

La localité à l'étude comprend une des plus importantes concentrations d'industrie lourde au Canada. C'est avant tout une ville ouvrière, dominée par l'emploi industriel, et c'est un château-fort du syndicalisme. Les syndicats font partie intégrante de la structure sociale. Dans un Canada urbanisé, caractérisé par les bureaux et les commerces, les usines sont un rappel bienvenu du fait que l'industrie est une partie essentielle et précieuse de l'industrie canadienne. C'est une ville où des générations d'immigrants sont venus trouver du travail. Même la géographie joue son rôle, car les résidences des cadres sont à part des autres et surplombent les maisons ouvrières qui entourent les usines.

Les syndicats sont ici une affaire sérieuse et l'une des artères principales est dominée par leurs bureaux d'affaires et les bureaux de leurs représentants politiques. Ces bureaux sont remplis d'activistes, de plaignants, de chefs à la belle assurance et d'orateurs versés en politique ouvrière, mais toute cette activité ne saurait cacher le savoir-faire professionnel des relations ouvrières contemporaines.

La gestion policière des conflits syndicaux tient pleinement compte des réalités politiques et sociales de la région. Le travail policier en matière de conflits industriels y est même devenu un art. Cela découle en partie de la fréquence des grèves dans le secteur; étant donné la concentration des syndicats et des usines, la fréquence des conflits industriels crée un laboratoire permanent des relations policières-ouvrières. On soutient même qu'il n'y a eu que 41 jours ouvrables au cours des sept dernières années où aucune grève n'était en cours sur le territoire. L'encadrement policier des activités syndicales est un processus permanent et ceci aboutit à une interaction remarquablement raffinée entre la police et les parties d'un conflit, en particulier le syndicat. La police prétend qu'il y a à cela des raisons rationnelles, qu'il faut minimiser les coûts du déploiement des forces policières, le temps des tribunaux, etc. Bien que cela soit un but louable, l'affirmation n'est peut-être qu'une demi-vérité et il se pourrait bien que l'on soit préoccupé tout autant, et même davantage, d'éviter le pouvoir politique légitime et le pouvoir de propagande des syndicats. Les policiers parlent avec mépris des "tactiques dures" utilisées par d'autres corps policiers à l'égard

des grévistes. Ils ajoutent ensuite qu'il peut y avoir des cas où il faut appeler l'escouade anti-émeute à la rescousse, mais pas chez eux et pas maintenant. On peut dire que, pour la police, le grand problème est de maintenir les relations avec les syndicats et le patronat de sorte que rien ne se produise qui force la police à utiliser les méthodes de lutte contre les émeutes ou qui puisse fournir l'occasion de discours contre la police. Ceci est un point important, car l'histoire idéologique des syndicats est nourrie du conflit avec le statu quo, de la réaction excessive des autorités et même du martyre. Il est manifeste que les chefs syndicaux pourraient être forcés à la confrontation héroïque pour ne pas risquer de perdre leur influence.

Essentiellement, l'idéologie du syndicalisme et celle de la police sont à certains égards, au plan historique, contradictoires et opposées. La contestation possible de l'idéologie policière présentée par la rhétorique syndicale, dans une perspective sociale proposée comme une solution de rechange à celle de la police, circonscrit l'éventail légitime des réactions policières, mais place nécessairement la police au coeur du processus des conflits industriels.

La police est évidemment mandatée pour assurer l'ordre public, protéger le droit de piqueter pacifiquement et le droit d'accès aux immeubles des employeurs et des employés. Souvent, ces droits viennent de facto en conflit à la porte de l'usine.

La gestion des conflits industriels par la police comporte deux parties: la planification préalable permanente quant à la stratégie que les conflits pourraient prendre et la façon dont la police intervient effectivement à la ligne de piquetage. Prenons d'abord ce dernier point. Un certain matin, un groupe de trente-cinq à quarante-cinq piqueteurs, ouvriers et représentants syndicaux, se trouvait à la porte d'une usine. La police avait appris de la direction que deux camions non syndiqués devaient arriver vers 10h30 ce matin-là.

La police avait choisi d'avance un point de rendez-vous à l'abri des regards des piqueteurs. À leur arrivée, les policiers se sont détendus, ont enlevé leurs révolvers, leurs matraques, etc., et les ont enfermés dans le coffre d'une voiture de police. Sous le commandement d'un sergent en civil, spécialisé dans les relations ouvrières, ils se sont dirigés modestement et calmement à pied vers la porte de l'usine. Les deux camions étaient au point mort, les chauffeurs dans les cabines, de l'autre côté de la rue. Les camions se sont approchés, bloquant la circulation et une quinzaine de policiers en uniforme ont formé une ligne face aux piqueteurs. Ils se sont dirigés vers eux en formant un coin. Le groupe de gauche des piqueteurs s'est déplacé facilement, celui de droite beaucoup moins, et le premier camion s'est avancé lente-

ment dans la voie qui lui était ainsi ouverte. Des poussées venant de la droite ont fait reculer les policiers jusqu'au camion. Aussitôt, le sergent spécialiste a ordonné la retraite et le camion s'est retiré. Environ six minutes s'étaient écoulées; au départ de la police, les grévistes ont lancé des cris de joie.

Il semblait évident que la police aurait facilement pu faire passer le camion, mais qu'elle suivait une stratégie de provocation minimale. Les policiers s'étaient complètement dépouillés de leur protection matérielle et avaient tout fait pour diminuer leur autorité; aucun agent de police n'allait perdre la tête et jouer de la matraque. Par leur vulnérabilité, leur petit nombre et par leur refus d'utiliser autre chose que la pression la plus douce, ils avaient complètement dépouillé la situation de son aspect héroïque.

Ces événements doivent naturellement s'interpréter comme une escarmouche préliminaire et idéologique. La modération de la police, son refus de recourir à la force, a permis au chef syndical une légère victoire idéologique: personne n'avait intimidé le syndicat, les jaunes ne passeraient pas. En fait, cependant, les photographes de la police avaient recueilli des preuves qui pourraient servir à obtenir une injonction contre les piqueteurs, ce qui aurait permis d'exercer des pressions sur les chefs syndicaux en les menaçant d'outrage au tribunal.

En outre, le piquetage aussi avait quelque chose de rituel, les grévistes arrivant suite à des rumeurs voulant que la direction fasse entrer des transports non syndiqués. Après la victoire symbolique, les grévistes se sont dispersés, les camions sont revenus et ont pénétré sur le terrain de l'usine.

Le mécanisme comporte un autre raffinement. Les fauteurs de trouble, c'est-à-dire ceux qui poussent les policiers, incitent à l'action militante, etc., sont soit arrêtés soit tout simplement identifiés par la police. En cas d'arrestation, on permet parfois aux chefs syndicaux d'intervenir en leur faveur. La police laissera tomber les accusations, mais en exigeant que ces gens soient éloignés des lignes de piquetage où leur influence risquerait de mettre le feu aux poudres. Ils repèrent ainsi la "tête chaude", faisant de lui l'obligé du chef "modéré" et de la police et l'éloignant des lieux où un rôle de chef "héroïque" pourrait menacer à la fois l'ordre public et la direction du syndicat. Il semble même que cette identification officieuse des influences déstabilisantes est essentielle à la gestion des rapports entre la police et les syndicats, qui est elle-même essentielle au contrôle conjoint des conflits industriels.

Après avoir accordé à la direction du syndicat sa victoire symbolique, la police peut demander le respect du droit de l'employeur d'avoir accès à ses immeubles. De cette façon, on maintient à la fois l'autorité de la police et celle du syndicat. Il

est vraisemblable aussi que dans de nombreux cas le fait de connaître les "têtes chaudes" renseigne utilement la police sur les décisions internes du syndicat et constitue donc un indice important des possibilités de luttes politiques internes dans le syndicat.

La planification d'un conflit par la police constitue l'autre partie importante du maintien de l'ordre lors des conflits industriels. La police commence par se renseigner quant à savoir quelles conventions arrivent à échéance et lesquelles risquent d'impliquer des grèves. Dans un monde de conventions collectives où il y a peu de grèves illégales, la planification devient possible. Elle se présente sous la forme de rencontres distinctes entre la police et les chefs syndicaux et entre la police et la direction. La mesure dans laquelle il y a partage des attentes entre les parties est vraisemblablement affectée par la forme d'hostilité entre les deux parties industrielles, mais il semble très clair que la participation de la police limite les conflits industriels en établissant des attentes partagées aussi bien qu'en éliminant certains comportements qui peuvent contribuer à échauffer le conflit.

Dans les discussions qui précèdent une grève, on établit et l'on tient à jour une liste des secteurs problèmes. Il s'agit d'un mécanisme remarquablement détaillé de documentation et de négociation des attentes partagées. Par exemple, la police interdit l'emploi de locomotives pour briser les lignes de piquetage. On tente consciemment de créer des "chaînes téléphoniques" pour prévoir et empêcher les actes de sabotage; en général, les spécialistes des affaires syndicales de la police assument graduellement le rôle d'intermédiaires neutres.

Si le territoire à l'étude est une ville industrielle, c'est également une ville d'immigrants, par opposition aux anciens colons britanniques, français et américains. La plupart de ces immigrants sont assez bien intégrés et ont le sentiment d'appartenir à une seule communauté, même si des attitudes culturelles différentes envers la police ne disparaissent que lentement. Cependant, un groupe d'immigrants assez récents a exercé des pressions considérables sur la police, prétendant que les services sont insuffisants et que la police n'est pas éveillée à leurs problèmes. Il s'agit de la communauté d'Extrême-Orient qui est en voie de développement et à laquelle la police est en train de réagir. La pression en vue de l'amélioration des relations raciales et la méthode d'institutionnalisation sont, comme dans le cas des syndicats, complexes et subtils, impliquant la création d'une structure sociale pour la communauté orientale, la mise sur pied d'organismes gouvernementaux spécialisés (comme les commissions des droits civils) et la mise sur pied d'organismes et de compétences spécialisées au sein de la police en réaction aux préoccupations particulières de cette communauté.

Parmi les problèmes particuliers auxquels fait face la communauté orientale, on note la discrimination fondée sur la couleur, l'ethnocentrisme canadien et un prestige inférieur dans la société canadienne à ce qu'il est dans la société d'origine. Ceci est particulièrement irritant, parce que ces immigrants proviennent d'une société où le prestige social est central à la notion du soi en société; puisque bon nombre de ces immigrants proviennent des couches supérieures plus instruites de la société asiatique, il y a donc une source importante de conflits par rapport au prestige inférieur que l'on attribue souvent à l'immigrant de couleur dans les sociétés occidentales. En termes plus clairs, le prestige plus élevé dans la société d'origine pouvait leur valoir un plus grand respect de la part de la police. L'égalitarisme individuel joue un rôle moins important dans ces sociétés que dans la société nord-américaine contemporaine. Le statut généralement plus bas de ces immigrants par rapport au personnel policier les porte à avoir des exigences que la police croit parfois injustifiées. À ceci s'ajoute la question du préjugé de couleur qui amène ces immigrants à accorder une importance accrue aux incidents qui les impliquent.

Finalement, il y a le rôle d'exemplaire social de la police. Si la police réagit immédiatement, visiblement, effectivement et en grand nombre, le respect que sous-entend une telle réaction fait la preuve de l'absence de préjugés officiels et constitue même un exemple de reconnaissance officielle d'un statut social élevé. La communauté orientale est donc devenue un groupe actif qui cherche d'abord à affecter la définition policière des incidents de sorte qu'ils soient vus surtout comme des incidents raciaux et en second lieu à affecter la statut social des orientaux dans la société canadienne. Même si cette communauté est relativement peu nombreuse, elle manifeste beaucoup de cohésion, ses chefs savent se faire entendre et leur influence politique et administrative est considérable, sans oublier que la légitimité de l'anti-racisme est manifeste dans un Canada de plus en plus multiculturel.

Du point de vue des organisateurs de la communauté orientale, les pressions exercées sur la police servent plusieurs fonctions. La plus importante est la création d'un sentiment de structure organisationnelle au sein de la communauté. Ceci sert de source d'intégration de la structure sociale de cette communauté au Canada et des résultats politiques et économiques peuvent découler de cette activité organisée. Lorsqu'il s'agit de cimenter un groupe, le mythe de l'opposition est évidemment un élément utile et c'est pourquoi la police peut se trouver incapable de répondre aux demandes de cette communauté si ce n'est que parce que, à court terme, l'impression d'être victime de discrimination sert à cimenter la communauté.

Il y a donc deux problèmes. Le premier est la réaction policière aux membres de ce groupe culturel auquel s'adressent les programmes multiculturels de la police. Mais ceci n'est qu'une

partie du problème, parce qu'il est possible que le mythe de l'indifférence ou de l'hostilité de la police soit utile au mécanisme de constitution de communautés qui se déroule dans la société canadienne. De ce point de vue, la police ne peut gagner, car son comportement objectif est moins important que l'utilisation subjective qu'en fait la communauté à des fins de délégitimation. Ainsi, la police sert de catalyste pour construire une communauté sociale qui recherche sa propre structure sociale et espère par ce moyen obtenir la reconnaissance culturelle et économique, par exemple, de meilleures occasions d'emploi et un prestige plus grand dans l'ensemble de la société. L'impératif moral du racisme permet d'exercer légitimement des pressions sur la police et sert à créer une organisation cohérente qui peut ensuite servir à des fins de plus grande envergure aux plans économique, social et politique.

Les deux parties se rendent compte de ce mécanisme; la police en ressent une certaine frustration, alors que la communauté orientale est sensible à l'ironie de la situation. Cette analyse explique pourquoi les discussions à ce sujet portent assez rarement sur des questions émotives; on semble parler surtout de fonder des organisations, de participation à des comités et d'autres questions organisationnelles et administratives.

La réaction de la police aux Canadiens d'origine asiatique n'est pas aussi publique et aussi centrale au plan social que la réaction à l'égard des conflits industriels, mais elle est nette. Les agents qui répondent aux allégations d'injures raciales de la part du public parlent de se rendre délibérément visibles aux membres de la communauté. Les incidents impliquant des commerces appartenant à des orientaux sont signalés non pas uniquement comme vandalisme ou méfait, mais aussi à titre d'incidents raciaux et sont étudiés par les organismes des droits civils et les chefs communautaires. Ainsi, la façon dont la communauté orientale voit les événements s'établit et s'incorpore dans la pensée policière. C'est ainsi que le Service d'éducation de la police s'appelle maintenant Service des relations communautaires, même s'il poursuit également ses programmes d'information dans les écoles et auprès du grand public.

Cette situation est plus ou moins l'envers de ce qui se passe dans le cas des syndicats. Alors que l'existence de l'organisation syndicale peut exercer des pressions sur la police, les communautés orientales exercent des pressions sur la police pour qu'elle aide à organiser leurs communautés. Il ne fait aucun doute qu'une entente avec la police est en voie de réalisation et il est manifeste que l'on reconnaît le statut de certains membres de cette communauté. L'avenir dira, le cas échéant, dans quelle mesure la police renforcera cette structure. Jusqu'ici, la police subit la pression d'arguments auxquels elle ne peut pleinement

faire face, mais qu'elle doit nécessairement incorporer dans sa pensée et ses méthodes. Mais tout comme la communauté construit sa structure pour influencer la police, de même la police étend son influence à un groupe social qui n'avait autrefois aucun lien organisationnel avec la police.

Il y a beaucoup à apprendre des mécanismes par lesquels la communauté orientale exerce des pressions sur le service policier. À partir de la notion de lutte contre le racisme et sur la base d'un Canada de plus en plus multiculturel (on notera l'opposition entre le racisme (à proscrire) et la culture (à encourager)) cette communauté construit sa structure et obtient le soutien des organismes sociaux qui appuient sa cause auprès des commissions des droits civils, lors des fêtes multiculturelles, à l'occasion de la législation sur les droits de la personne, proposant en général une vision de l'ordre social qui repose plutôt sur le concept des droits que sur celui des devoirs, bien qu'évidemment l'un implique l'autre.

En modifiant l'environnement institutionnel auquel la police fait face, les orientaux incorporent les valeurs de leur communauté dans le service policier, qui se met à développer des compétences particulières pour établir des liens avec cette communauté sur la base d'une entente réciproque (voir par exemple, Gerstein, Bowen et Torrance[27], Stern et Mackenzie[28], la Commission ontarienne des droits de la personne[29]).

Le lecteur aura sûrement noté qu'alors que les syndicats font maintenant partie intégrante (bien que sous forme modifiée) des corps policiers, la pleine participation des orientaux et, comme nous le verrons ensuite, des femmes, reste à réaliser. Lorsque l'on atteint la pleine participation, les questions externes deviennent relativement apolitiques et sont surtout une question d'administration et d'entente entre les institutions[30].

Ces deux cas, celui des syndicats et des orientaux, illustrent certaines des complexités du réseau social du travail policier, fondé sur la négociation entre des légitimités opposées. Non seulement la police diffuse-t-elle, dans une certaine mesure, son point de vue à travers le réseau social, mais aussi ce réseau peut imposer des limites aux activités légitimes de la police. Tout en ayant avantage à créer un réseau social par lequel son influence légitimante peut s'exercer dans des relations individuelles directes, la police est cependant également soumise au flux inverse de l'influence légitimante que ces réseaux peuvent exercer sur elle.

On peut donc affirmer que la police et les organisations négocient la création de structures sociales acceptables aux deux parties et par lesquelles "l'idée policière" est en même temps diffusée et modifiée.

Si le cas des syndicaux représente la forme pleinement développée d'interaction entre la police et le réseau et si celui de la communauté orientale est en voie de développement, celui du mouvement des femmes constitue une étape antérieure du développement.

La principale question qui a amené le mouvement des femmes en conflit avec les méthodes policières dominantes est celle du viol. La police soutient que les allégations de viol sont souvent sans fondement. Le mouvement des femmes soutient que les femmes qui se plaignent d'avoir été violées sont traitées injustement, subissent souvent de mauvais traitements psychologiques de la part de la police et lors des interrogatoires subséquents par les tribunaux. À l'heure actuelle, le conflit demeure sans vainqueur. Les centres féminins exigent qu'on leur envoie les victimes de viol. La police exige d'interroger celles qui se plaignent de viol afin d'obtenir les preuves nécessaires pour porter des accusations criminelles. Ce qui est pour la police une source de preuve à l'égard d'un crime grave est pour le centre d'accueil des victimes du viol quelqu'un qui a manifestement besoin de soins.

Un élément majeur de la constitution de ce mouvement est le fait que la police est repérée comme un organisme sur lequel on peut concentrer les attaques. La nécessité de traiter avec la police entraîne un besoin d'organisation, et, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'identité du groupe est un élément de leadership. Le conflit entre les soins et les preuves, et par-delà ce conflit le sexisme, constitue une raison d'être idéologique qui a ses racines dans la légitimité. Le simple fait d'attirer l'attention sur un problème qui obtient l'appui du public exige que la police adapte son comportement aux exigences des chefs du groupe en cause[31] [32]. Cette question est en voie de développement. Les centres d'accueil des victimes du viol sont toujours rudimentaires et quasi-professionnels. Dans la mesure où ils pourront obtenir un statut professionnel, se réclamer d'un mouvement permanent et avoir accès à l'information publique, ils pourront eux aussi modifier le comportement et l'idéologie de la police.

Le mouvement des femmes met mieux en lumière la dynamique sociale que nous tentons de décrire. Il le fait précisément parce qu'il est en voie d'émergence. Nous ne saurions prédire le résultat d'un processus social qui est encore incomplet, mais nous pouvons apprendre beaucoup à l'égard du mécanisme de changement social auquel fait face la police, à partir de ce cas très instructif. Un des aspects du processus est la reconnaissance sociale d'un problème politique. Ainsi, par exemple, le phénomène de la violence au foyer, le viol, la pornographie en tant que violence psychologique sont exposés comme un problème que l'on n'avait pas encore reconnu. Ce problème est pour ainsi dire "découvert"[33]. En même temps et par interaction on assiste à un processus d'organisation de groupe qui maintient ces idées à l'état de problème. Au stade suivant, ces idées s'institution-

nalisent en divers organismes qui se consacrent à ces nouveaux problèmes et ajoutent à la réalité de leur définition sociale. Ces organismes, centres de viol, maisons d'accueil, garderies, mouvements des femmes, obtiennent crédit dans les associations d'employés, les organismes professionnels, les organismes communautaires, les ministères de l'éducation, les services d'assistance sociale et, naturellement, les organismes d'administration de la justice.

A partir de ce réseau institutionnalisé, la police se retrouve face à un environnement très modifié tant du côté des idées que de celui des institutions, un environnement où se sont regroupés des idées et des intérêts autrefois dispersés[25 34].

Quand on en arrive là, évidemment, les services policiers sont déjà en train de mettre sur pied des compétences spécialisées et la réalisation de la nouvelle réalité sociale est relativement complète. Ces concepts, l'idée, le groupe, l'institutionnalisation et la transformation de l'environnement des organismes policiers offrent un exemple classique des mécanismes externes de réalisation sociale qui contestent la légitimité de la police dans un certain nombre de domaines[35 36 37].

Le quatrième cas est plus complexe et peut-être un peu plus profond. Il s'agit de la réaction policière aux bandes en général et en particulier aux bandes de motards. Du point de vue de la police, même si les bandes ne sont pas aussi vraisemblablement illégales que, par exemple, "le crime organisé", elles y semblent néanmoins associées et partagent certaines de ses caractéristiques. Il y a essentiellement deux ordres de problèmes qui confrontent la police. Le premier est la mesure dans laquelle l'organisation sociale des bandes est associée au crime à titre de probabilité conditionnelle. Le second est le défi que pose à la police l'idéologie des bandes. Il y a là un élément d'ironie. En effet, la pensée des bandes, sous sa forme la plus "orthodoxe" (si l'on peut utiliser ce terme), est consciemment celle du hors-la-loi et se met explicitement au ban de la société. En même temps, c'est aussi l'un des groupes sociaux les plus formalisés. Il menace l'ordre social d'un part en étant opposé à l'ordre social existant et d'autre part, en étant lui-même très ordonné. La bande tire sa cohésion sociale de l'opposition à l'autorité, particulièrement l'autorité policière, et dans la mesure où elle est une anti-culture hautement institutionnalisée au plan interne, elle crée pour la police la menace de l'inversion de la légitimité. Dans certains cas, le concert d'Altamont ainsi que les groupes de citoyens qui patrouillent le métro de New York, par exemple, l'ordre de la bande est déjà devenu un ordre quasi-public. Il s'agit d'un cas où l'institutionnalisation est très avancée, mais sous une forme d'abord "privée" plutôt que publique.

Idéologiquement, c'est un domaine riche en ironie. L'idéologie du hors-la-loi, au nom de la liberté à l'égard de la

société, offre en fait un ordre social de rechange très strict. Ici encore, il n'est pas facile de distinguer le social du politique et du criminel. Il existe déjà une sociologie vitale des bandes de motards, écrite surtout par les nouveaux journalistes, Tom Wolfe et Hunter Thompson. Le problème, évidemment, est que le fait de se promener en moto n'est pas un acte illégal, non plus que l'appartenance à un club, mais, dans l'optique de la réalité sociale de la police, cela est si proche d'activités criminelles ou de refus de la société que l'on en arrive en pratique à une sorte de proscription criminelle[38].

Peu avant l'étude sur le terrain, il y a eu une réunion de motards dans le territoire à l'étude. Les bandes provenant des secteurs avoisinants des Etats-Unis et du Canada se sont réunies dans une partie rurale du territoire. À l'égard de leurs activités, la police a adopté une politique d'application très stricte de la loi. Tous les motards ont été arrêtés et fouillés - certains plusieurs fois - et on leur a imposé des sanctions même pour les infractions les plus techniques comme l'absence de ceinture de sécurité, des casques non conformes aux normes canadiennes et ainsi de suite. La police a coordonné ses activités avec le personnel de la frontière américaine, sur les principales voies d'accès, et un groupe inter-service était sur les lieux pour toute la durée de la rencontre. Dans ce cas, l'activité policière servait à deux fins: repérer les membres du groupe et sa structure et les décourager de revenir dans le territoire.

Ce quatrième cas éclaire davantage le rôle de création de la société joué par la police. Essentiellement, en repérant les individus et les structures et en adoptant un politique d'application stricte de la loi, la police cherche à appliquer toutes les sanctions que permet la loi aux activités d'un groupe qui, on peut le supposer, commet le crime plus grave de construire une société de rechange qui remplace la police dans son rôle. Essentiellement, la moto est une activité intellectuelle; elle construit en action un ordre social de rechange. Elle s'attaque non seulement à la légitimité de la police, mais aussi à sa fonction légitimante. Ici le but de la police pourrait n'être pas uniquement la surveillance de tels groupes, qui risquent très probablement de se livrer à des activités criminelles, mais l'abolition du droit d'appartenance à un tel groupe.

La bande, qui est très ordonnée mais que l'on suppose disposée au crime, peut sembler à la police une perversion de son moi idéal collectif, car elle peut présenter à la police une image pervertie de soi-même sous forme "illégitime". La bande peut jouer sur des problèmes existentiels profonds et persistants de légitimité en se moquant des conflits d'intégrité auxquels la police doit inévitablement faire face. Il se pourrait que la bande présente aux autres une image sauvagement ironique de ce qu'ils craignent de devenir[39]. C'est, croyons-nous, un défi qui joue en même temps sur un certain nombre de peurs rationnelles et irrationnelles (mais pourtant compréhensibles).

Il est également intéressant de constater la façon dont la police crée un lien avec de tels groupes. Un club de motocyclistes de la police les "Blue Knights", tente d'incorporer les aspects légitimes des clubs de moto (l'esprit de corps, la moto elle-même, l'emploi de "couleurs", la structure de club, les mascottes, et ainsi de suite) afin d'isoler les aspects non criminels du groupe des activités illégales des bandes criminelles. Mais en créant un miroir légitime d'activités autrefois illégitimes, la police jette un pont à tous les motocyclistes tout en privant les "illégaux" de la possibilité de se plaindre d'un traitement préjudiciel fondé sur le seul usage de la moto.

Il suffit de voir une rencontre des Blue Knights, par exemple, dans le centre-ville de Montréal (il y en a eu une le dimanche 20 juin 1982) pour se rendre compte des nombreux rôles que la police doit jouer; c'est une diversité aussi diverse que la vie sociale elle-même.

Parler de l'éventail de ces mécanismes de création de groupes et d'interaction illustre le pluralisme véritable de la police; elle n'a rien à faire de la sensibilité délicate de la vie bourgeoise. D'ailleurs, le présent ouvrage ne signale que les interactions qui se sont produites et dont on a beaucoup parlé au sein du service de police, ce qui permettait aux chercheurs d'y avoir accès. On doit donc supposer, compte tenu du secret beaucoup plus grand que l'on rencontre auprès de la patrouille, de la brigade des enquêtes criminelles et des unités spéciales, que ces interactions ne mentionnent pas certains liens qui se produisent de même avec la pègre et qui sont peut-être, à un certain palier, délibérés.

Après avoir parlé du travail policier dans les domaines où la charte sociale n'est pas nette, nous pourrions aussi nous arrêter à un cas où la loi vient en conflit avec certaines perceptions de la légitimité. Il s'agit de l'usage des drogues qui est devenu un des problèmes sociaux les plus controversés et qui, s'il faut en croire ce que l'on dit, est endémique chez les jeunes. Ici la police fait face à un problème social réel; non seulement y a-t-il des attitudes sociales très divergentes à l'égard de l'usage des drogues, mais il semble que cet usage soit assez étendu pour constituer une contestation sérieuse de la légitimité consensuelle de l'application du droit pénal dans ce domaine. On a un bon exemple des problèmes de la loi face à la contestation de la légitimité lorsqu'un agent de police, pour des raisons pragmatiques, n'arrête pas les fumeurs de mari à un concert rock. La solution adoptée par la police est très instructive. Il s'agit d'un domaine où essentiellement l'illégitimité s'intensifie car les utilisateurs sont encouragés à révéler le nom des vendeurs, les vendeurs ceux des importateurs, jusqu'à ce que la légitimité du droit de la police d'agir ne fasse plus de doute et que les sources soient également bloquées. (On trouve une excellente description des dangers moraux de ce mécanisme dans Prince of the City de Daley.) En outre, dans le territoire à l'étude, le Ser-

vice d'information (Service des relations communautaires) aurait donné plus de cinq cents conférences sur le thème de l'usage des drogues au cours des douze mois précédents. Cet aspect éducatif illustre l'importance de la légitimité en tant que déterminant de l'envergure de l'action policière. Ceci est non seulement un exemple de la façon dont l'absence de consensus mine la légitimité de la police, mais c'est aussi un exemple probant de la façon dont la réaction policière s'accommode de cette réalité, car l'éducation en matière de drogue devient pour beaucoup une solution de rechange à l'amende et à la cellule que l'on réserve aux plus criminels. Ce cas illustre encore les rapports qui semblent généraux entre la légitimité et l'établissement de réseaux, dans ce cas le repérage d'un réseau illégal d'échanges économiques.

Ainsi, il y a des cas où la loi rencontre des problèmes de légitimité, mais il faut observer que la loi ne dit pas à la police comment agir sur une ligne de piquetage, si sa fonction en cas de viol est d'abord criminelle ou médicale ou si un incident est criminel ou racial. La réponse est donnée par un mécanisme social beaucoup plus officieux. Le lecteur se sera peut-être déjà rendu compte que ces exemples ne touchent pas aux questions sur lesquelles il y a un large consensus social et une confiance élevée au plan individuel, conformément à la loi, mais bien aux questions d'idéologie, économique et politique, de différences culturelles et sexuelles qui dépassent, à notre époque, le consensus général et la confiance. C'est à propos de telles questions que la police est et doit demeurer consciente du jeu des forces sociales sur son territoire; ce sont les pierres de touche de l'évolution sociale. Si le travail policier comporte un véritable élément politique, il se trouve dans la réaction à la dynamique nuancée par laquelle ces questions affectent l'évolution de l'ordre social.

En résumé, le processus comprend la réaction aux idées et aux institutions qui constituent l'environnement politique[40], la réaction à la participation politique des minorités et des femmes et à leur représentation dans les organismes publics[41]. Il n'y a pas à s'étonner de découvrir que ces groupes suivent le modèle qui a valu la réussite aux syndicats[42]. Cependant, on se rend moins compte que les processus de leadership et d'organisation qui découlent des contestations de la légitimité de l'autorité et les rendent possibles créent les réseaux sociaux par lesquels le contrôle social peut s'exercer. Ainsi, ironiquement, la stabilité politique dépend de l'organisation de la dissidence qui devient le moyen d'assurer la stabilité par l'influence réciproque. À mesure que les groupements s'organisent ouvertement pour contester l'autorité, ils créent des réseaux de réglementation légitime.

LE PROBLÈME ET L'OCCASION DE LÉGITIMATION POLICIÈRE AU PALIER DE L'INCIDENT

Il existe cependant un autre palier de légitimation qui repose de façon moins évidente sur les rapports d'influence et d'interaction entre la réalité et les institutions et qui se joue d'une façon plus publique dans le contexte des valeurs et des attitudes généralement répandues dans la société. C'est ce que nous appelons la légitimation de l'incident. En général, de tels événements frappent fortement l'imagination du public ou impliquent la question de l'adéquation de la réaction policière à la situation. Essentiellement, l'incident critique peut se définir comme suit: un geste donné de la police qui attire suffisamment l'attention du public et qui est suffisamment ambigu pour permettre a posteriori plusieurs interprétations plausibles quant à sa légitimité.

Si les réseaux constituent l'arrière-plan du tissu institutionnel social, l'incident critique est lui au premier plan. Il est en général hautement symbolique, d'une intensité dramatique et révèle par ses détails la réalité des rapports entre la police et la société (voir aussi Manning[15]). Il y a des raisons de penser que le comportement policier lors des incidents critiques jouit d'un appui public moindre que les activités policières considérées globalement (cette idée est élaborée à l'appendice II). C'est une sorte de calcul différentiel où l'illégitimité marginale de l'acte se mesure par rapport à la légitimité de l'importance de la réaction de la police. La légitimité est ici affaire de proportion.

Cette idée de proportion est importante d'une autre façon. En effet, les ressources coercitives disponibles (c'est-à-dire la légitimité des moyens qui peuvent être employés) doit certainement être proportionnelle à l'illégitimité du méfait commis (c'est-à-dire la légitimité de la fin désirée). La prise d'otages iraniens à Londres a permis d'utiliser légitimement des commandos et la violence pour ce qui était par ailleurs un rôle policier. Le calcul de l'équation de l'octroi social de pouvoirs doit être précis, car le défaut d'utiliser des ressources suffisantes lorsque les événements "l'exigent" et l'emploi de pouvoirs excessifs dépassant ce qui est perçu comme "nécessaire" peuvent tous deux diminuer le prestige de la police. Dans le second cas, cependant, on risque surtout de contester la légitimité, alors que dans le premier on parlera plus probablement d'inefficacité. Ne pas se servir de pouvoirs que l'on possède soulève moins de problèmes au plan théorique que d'abuser de pouvoirs que l'on n'a pas.L'emploi de la force fait cependant nécessairement partie de la réalité policière et il se pose toujours le problème de la légitimité de la somme de force utilisée. On peut citer en exemple un cas qui n'était pas encore réglé au moment de l'étude. On parlait d'un problème de poursuite, mais l'affaire comportait beaucoup plus qu'une simple poursuite.

La fuite est à tel point un aveu de culpabilité pour la police qu'elle déclenche immédiatement l'hypothèse de l'existence

d'un tort social plus grave. En un certain sens, c'est une lapalissade, car le fait de fuir la police est techniquement un acte criminel. Ce déclenchement, qui est naturellement tout aussi automatique que délibéré, augmente l'enjeu. Aussitôt que la radio annonce qu'une voiture tente d'échapper à la police, par exemple, cela déclenche l'instinct de la poursuite chez tous les agents du secteur. La réaction prenant de l'ampleur tant par sa vigueur que par le nombre des effectifs, risque d'être excessive - au point où l'on pourrait dire par la suite que la police avait perdu le contrôle. Si la personne poursuivie meurt, si la poursuite se termine par une fusillade, la police devra faire face à un problème désagréable. Si l'infraction qui a déclenché la poursuite n'était pas grave, il peut s'avérer nécessaire d'imposer des sanctions disciplinaires pour restaurer la légitimité. Il y avait eu un incident de ce genre dans le territoire à l'étude et il s'en est suivi une enquête interne et des poursuites en vertu de la loi sur la police. Les sanctions disciplinaires ont rétabli le moral tout en restaurant la légitimité.

Mentionnons un autre incident. Un crime très grave contre la propriété avait été commis dans le territoire par un des criminels les plus notoires, un homme non seulement trouvé coupable d'une série d'actes criminels, mais aussi de deux évasions. L'arrestation s'est faite rapidement, sans heurts ni grand déploiement, mais l'affaire ne manquait pas de nuances. Par exemple, lors d'une conférence de presse précédant l'arrestation, on a mentionné la possibilité d'une fusillade. C'était peut-être une ruse, et dans ce cas elle a réussi car le criminel s'est rendu sans fusillade. Mais c'était peut-être un avis à la société que la police assumait des pouvoirs plus considérables dans cette affaire. En parlant avec les policiers, on sentait ici encore qu'ils étaient sensibles à l'inversion de légitimité, qu'ils craignaient que ce criminel de grande envergure n'atteigne une stature suffisante (comme, par exemple, Ronald Biggs l'a fait dans une certaine mesure) pour pouvoir défier impunément la police.

Naturellement, il y a aussi des cas de danger public ou de sinistre où, en faisant face au danger au nom de la société, la police joue essentiellement un rôle explicitement héroïque. Une bonne partie du travail policier est de cette nature, surtout dans l'optique de la police, bien que, sauf dans de très rares cas, on ait tendance à juger que cela fait partie du rôle professionnel de la police et va de soi. Il arrive cependant que l'héroïsme soit manifeste, et un acte de courage contribue plus que toute autre chose à légitimer la police en tant qu'institution malgré, bien sûr, un risque considérable pour l'individu. Un cas de ce genre s'est produit pendant une fusillade que nous décrirons plus loin. Un bloc appartement avait été évacué et il restait un sourd-muet dans l'immeuble. C'est alors qu'un offficier supérieur a pénétré à la course dans l'immeuble, passant par la ligne de tir pour aller le chercher. Il a par la suite été décoré pour sa bravoure.

Un acte de bravoure n'est pas toujours individuel, il peut être collectif, par exemple lors de l'évacuation d'un hôpital en feu. Un effectif considérable a travaillé de longues heures pour mettre au point un système compliqué de triage, de communications et de transport. On sent que c'est pour ce genre d'événements que les systèmes de communication des services modernes de police ont été mis sur pied; en cas de danger, de crise et de confusion, l'objectif de la police est de créer l'ordre. Il y a ici une note intéressante à ce que nous avons dit plus haut. Une plainte a été formulée lors de la discussion qui faisait suite à une fuite de gaz. Alors qu'ils évacuaient le secteur en raison de la possibilité d'une explosion, les policiers ont été incapables de reconnaître les employés du gaz qui venaient réparer la conduite. On a recommandé d'identifier le personnel au moyen de brassards ou d'autres insignes. Ceci reprend les idées de base dont nous avons déjà parlé: la police fonctionne par une autorité déléguée et négociée devant la nécessité d'agir pour venir à bout du désordre.

Il existe une autre catégorie d'une importance cruciale - l'emploi du pouvoir ultime qui aboutit à l'irrévocable. Ceci se produit dans le cas des homicides par la police où tous les autres problèmes prennent un éclairage plus net. Dans le cas d'un homicide par la police, l'examen qui peut avoir lieu par la suite n'a aucune pertinence pour une personne dont la vie a été prise. Et pourtant, le fait que la police soit armée, surtout qu'on ait mis sur pied des équipes spéciales pour les cas de terrorisme, les prises d'otages et les fusillades, implique qu'il y aura mort d'hommes. La police est "militarisée" et ses actes peuvent être sans appel; rien ne peut restaurer le statu quo.

L'homicide par les policiers est une réalité du travail policier, tout comme la mort de policiers[43] [44]. De tels cas sont très difficiles pour la police, car si elle a mal agi, quel recours y a-t-il? Certains cas ont fait l'objet de poursuites judiciaires, mais elles ont rarement abouti à une condamnation. Un cas de ce genre s'est produit dans le territoire à l'étude. Nous n'avons pas assisté aux événements, mais on a mis à notre disposition par la suite des documents internes de la police. Il y avait deux dossiers, l'un provenant de l'enquête, l'autre d'un rapport oral qui avait eu lieu le jour de la fusillade. Il s'en dégage les faits suivants. Au petit matin, un jeune homme armé d'un fusil de chasse s'est mis à tirer sur les gens qui allaient au travail. Une voiture de police se stationna à son arrivée dans le ligne de feu; un policier blessé par un coup de feu et son partenaire étaient incapables de battre en retraite. On amena des renforts, notamment un camion réquisitionné de la Brinks, un négociateur expert et l'équipe spéciale. Quelques heures plus tard, les grenades lacrimogènes n'ayant pas donné de résultat, l'homme fut atteint par des tireurs d'élite au moment où il levait son fusil. Quand la police entra dans l'appartement, il était mort d'hémorragie.

Le rapport oral, au cours duquel les agents ont parlé dans l'ordre où ils sont intervenus, laisse une impression de tragédie. Le rapport visait surtout à établir l'ordre de l'intervention policière et l'ordre des événements afin de bien montrer qu'il n'y avait d'autre solution que de tuer pour éliminer une menace immédiate pour les autres.

Le rapport d'autopsie contient des déclarations des dernières personnes qui l'ont vu vivant. D'après les rapports médicaux et d'autres documents, on peut retracer la biographie d'un membre de bande, candidat minoritaire à la mairie et dont toute la vie menait à la tragédie du dernier acte. Mais la question demeure. Comment doit-on, comment peut-on évaluer un tel événement? En dernière analyse, faut-il tout simplement que quelqu'un ose agir en espérant que son geste paraîtra justifié? Est-ce là la forme la plus compliquée d'héroïsme? Faut-il juger de tels actes rétrospectivement ou prospectivement? Faut-il dire que le passé est passé - et que peut-on faire maintenant? Ou faut-il considérer le passé comme si le temps allait de l'avant et comme si ces actes devaient être jugés en fonction de toutes les options, comme plan prospectif d'action?

En fin de compte, nous ne savons rien d'autre que le paradoxe de Weber. En dernière analyse, le problème du travail policier se réduit à la légitimité du seul geste mortel.

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, les problèmes de la police sont la nécessité immédiate d'agir et un mandat social parfois peu clair. Nous avons parlé des divers aspects formels du mandat pour ce qui est de la loi et des agents de la Couronne, mais nous avons tenté en outre de nous arrêter à une négociation plus subtile de la légitimité dans l'échange entre l'ordre social et le comportement policier. Dans ce même esprit, nous avons examiné les questions connexes de la légitimation de l'acte individuel, conçue comme un équilibre entre un problème social et la réaction policière; dans tous ces mécanismes, nous constatons la légitimation d'une institution légitimante.

On peut voir d'après ces exemples que la légitimation du comportement policier dépend de la mesure dans laquelle il est limité par la légitimité assumée par les groupes avec lesquels la police est en relation. Leur capacité de délégitimer l'activité policière devient pour l'activité policière une restriction sociale importante et un guide. En même temps, il semble clair que le maintien d'une interaction sociale entre la police et de tels groupes constitue un mécanisme important pour la transmission du point de vue policier. Il y a donc à la fois interaction sociale et définition et redéfinition sociales.

Dans cet ouvrage, nous avons noté une tension fondamentale entre deux sources distinctes de légitimité, le droit et l'approbation sociale. Nous avons fait valoir que la police a une fonction de médiation et qu'elle a donc besoin d'un cadre théorique qui représente un rapport de médiation entre le droit et la société. C'est là la théorie de la légitimation: non pas que le droit est la société, non plus qu'il nous faut choisir entre le droit et la société, mais que le droit et la société sont constamment en interaction.

L'impératif social pour la police consiste en une diffusion active de l'idéologie policière par le moyen d'un réseau social. La création de la société comprend en même temps la production d'idées et celle d'une structure sociale qui soutient ces idées. Ce mécanisme se produit sur la toile de fond de l'opinion publique où certains incidents critiques sont le point de départ de l'octroi ou du refus de l'appui populaire. Tel est donc le cadre des aspects sociaux du travail policier: le pouvoir de bas en haut qui émane de la société, celui de haut en bas provenant du droit et de l'idéologie policière fondé sur la responsabilité légale et la nécessité professionnellement ressentie d'ordre social.

La police est soumise à une évaluation de sa légitimité dans la mesure où elle joue un rôle central dans les définitions sociales émergentes. Elle le fait tant en entreprenant des poursuites judiciaires qu'en agissant d'autres façons socialement définitives. Le problème auquel fait face la police est son emploi du pouvoir pour définir la réalité sociale tout en maintenant sa propre légitimité. Dans la mesure où elle s'acquitte de cette responsabilité, elle contribue au maintien de l'ordre social général dans un monde où la seule constante est le changement. Ceci, croyons-nous, est la norme pour laquelle elle est imputable, sa responsabilité ultime. S'en rendre compte est peut-être contribuer à une meilleure compréhension de sa fonction dans notre société, permettre la continuation ordonnée de cette société et, ce faisant, la rendre humaine au sens le plus large du terme. Cela signifie viser à appliquer la fonction légitimante de façon à contribuer à la légitimité de l'État, de ses institutions et de ses citoyens.

Cet aspect de l'étude constitue une tentative d'étendre une enquête sur un thème central des sciences sociales, celui de la légitimité et de la légitimation, au domaine des études policières, où il risque d'informer à la fois la théorie de la légitimation et, nous l'espérons, la compréhension de la police par le public et vice versa.

NOTES

1. Boulding, K.E. The Dynamics of Legitimacy, dans N. Jacoby (éditeur), The Business-Government Relationship: A Reassessment. Pacific Palisades, CA: Goodyear, 1975.

2. Dowling, J.B. et Pfeffer, J. Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behaviour. Pacific Sociological Review, vol. 18, 1975.

3. Epstein, E.M. et Votaw, D. (éditeurs). Rationality, Legitimacy, Responsibility: Search for New Directions in Business and Society. Santa Monica, CA: Goodyear, 1978.

4. Berger, P.L. et Luckmann, T. The Social Construction of Reality. Garden City, NJ: Doubleday, 1966.

5. Dowling, J.B. Organizational Legitimation: The Management of Meaning. Thèse de doctorat. Stanford, CA: Stanford University, 1978.

6. Wilson, J.Q. Varieties of Police Behaviour. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

7. Turk, A. Le rôle de la police et la politique, dans Le maintien de l'ordre dans la société. Ottawa: Collège canadien de police, 1982.

8. Turk, A. Organizational Deviance and Policial Policing, dans C.D. Shearing (éditeur), Organizational Police Deviance. Toronto: Butterworths, 1981.

9. Cain, M. Vers une sociologie politique de la police britannique: Revue des années 1979 et 1980, dans Le maintien de l'ordre dans la société. Ottawa: Collège canadien de police, 1982.

10. Reiner, R. Fuzzy Thoughts - The Police and Law and Order Politics. Sociological Review, vol. 28, 1980.

11. Ericson, R.V. Making Crime: A Study of Detective Work. Toronto: Butterworths, 1981.

12. Schutz, A. Collected Papers Vol. II. La Haye: Nijhoff, 1964.

13. Black, D. The Manner and Customs of the Police. Toronto: Academic Press, 1980.

14. Sykes, R.E. et Clark, J.P. A Theory of Deference-Exchange in Police-Civilian Encounters. American Journal of Sociology, vol. 81, 1975.

15. Manning, P.K. Police Work: The Social Organization of Policing. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1977.

16. Muir, W.K., Jr. Police: Streetcorner Politicians. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1977.

17. Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1970.

18. Rumbaut, R.R. et Bittner, E. Changing Conceptions of the Police Role: A Sociological Review, dans J. Morris and M. Tonry (éditeurs), Crime and Justice: An Annual View of Research. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1979.

19. Weber, M. Politics as a Vocation, dans H. Gerth et C.W. Mills (éditeurs), From Max Weber: Essays in Sociology. New York, NY: Oxford University Press, 1946.

20. Merton, R.K. Social Theory and Social Structure. London: Free Press, 1957.

21. Black, D. The Behaviour of Law. Toronto: Academic Press, 1976.

22. Dowling J.B. Ritual as Social Realization. Proceedings of American Institute of Decision Sciences, 1979.

23. Reiss, A.J., jr. The Police and the Public. New Haven, MA: Yale University Press 1971.

24. Gouldner, A.W. Modern Sociology. New York, NY: Harcourt, Brace, World, 1963.

25. Emery, F.E. et Trist, E.L. The Casual Texture of Organizational Environments. Human Relations, vol. 18, 1965.

26. Ashby, W.R. Design for a Brain. New York, NY: Wiley, 1952.

27. Gerstein, R., Bowen, N. et Torrance, G.V. Policing in the Eighties: Perceptions and Reflections. Toronto: Solicitor General of Ontario, 1980.

28. Stern, D. et MacKenzie, H. Slurs, Stereotypes and Prejudice. Hamilton Anti-Racism Committee (s.d.).

29. Ontario Human Rights Commission. Workbook for Police in Service Training. Toronto: Community and Ethnic Relations Unit, 1980-81.

30. Dowling, J.B. et Schaefer, N.V. Institutional and Anti-Institutional Conflict. Academy of Management Review, vol. 25, 1982.

31. Eichler, M. Leadership in Social Movements. Sociological Inquiry, vol. 47, 1972.

32. Battelle Memorial Institute. Forcible Rape: Police Administration and Policy Issues - Police Volume IV. Washington, DC: US Department of Justice, 1978.

33. Pounds, W.F. The Process of Problem Finding. Industrial Management Review, vol. 11, 1969.

34. Ontario Provincial Secretariat for Justice. Helping the Victims of Sexual Assault. Toronto: 1979.

35. Rose, V.N. Rape as a Social Problem. Proceedings, Pacific Sociological Association. Mars 1976.

36. Nall, E.W. Battered Women: The Political Process of Defining a Social Problem. Rockville, MD: National Institute of Mental Health, 1974.

37. Simon, B.L. Rape, View from the Center and Periphery. Philadelphia, PA: LaSalle College, 1979.

38. Werthman, C. et Piliavin, I. Gang Members and the Police, dans D.J. Bordua (éditeur), The Police: Six Sociological Essays. New York, NY: Wiley, 1967.

39. Daley, R. Prince of the City: The True Story of the Cop who Knew Too Much. Boston, MA: Houghton Mifflin, 1979.

40. Rowan, B. Organizational Structure and the Institutional Environment. Administrative Science Quarterly, vol. 27, 1982.

41. Kinsella, N.A. International Consultation of Selected Human Rights Professionals. The Journal of Intergroup Relations, 1980.

42. Landsberger, H.A. Maximum Feasible Participation. Journal of Voluntary Action Research, 1979.

43. Kobler, A.L. Police Homicide in a Democracy. Journal of Social Issues, vol. 31, 1975.

44. Westey, W.A. Violence and the Police: A Study of Law, Custom and Morality. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1970.

BIBLIOGRAPHIE

Cooper, W.H. L'agent de police aux différentes étpes de sa carrière. Journal du Collège canadien de police, vol. 6, n° 2, 1982.

Douglas, J.D. Investigative Social Research. Beverly Hills, CA: Sage, 1976.

Fox, J.C. et Lundmann, R.J. Problems and Strategies in Gaining Research Access in Police Organizations. Criminology, vol. 12, 1974.

Fyfe, J.J. Observations on Deadly Force. Crime and Delinquency, 1981.

Johnson, J.M. Doing Field Research. New York, NY: Free Press, 1975.

Manning, P.K. The Narc's Game. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1980.

Maslow, A. Motivation and Personality. New York, NY: Harper, 1956.

Neave, E.M., Cooper, W.H., MacDonald, V.N. et Petersen, E.R. Problèmes de gestion dans la police municipale canadienne. Journal du Collège canadien de police, vol. 4, n° 1, 1980.

Van Maanen, J. Epilogue on Watching the Watchers, dans P.K. Manning et J. Van Maanen (éditeurs), Policing: A View from the Streets. Santa Monica, CA: Goodyear, 1977.

Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization. New York, NY: Free Press, 1964.

APPENDICE I
CHAPITRE I

L'OPINION PUBLIQUE ET LA POLICE

Pendant l'étude, nous avons interrogé cent cinquante résidants de la région à propos de leurs attitudes exprimées publiquement envers la police. Les entrevues étaient semi-structurées, à réponse ouverte; certaines ont été enregistrées et l'on a tenté de représenter les principales caractéristiques démographiques. Il y avait sous-représentation des personnes âgées et l'on a noté une tendance à ne pas répondre de la part des Orientaux. Les données comportent trois phénomènes intéressants. Le premier est qu'il y a en général une cote positive de la part des répondants. Le second est que dans le cas d'incidents précis on avait tendance à préférer une évaluation neutre à une augmentation de la critique ouverte. En troisième lieu, il était possible, à partir de réponses libres, de construire un profil de la mesure dans laquelle le public est au courant de la police et de son rôle dans des incidents précis.

Toutes les questions n'ont pas été posées à tous les répondants et le nombre de répondants est donné ci-dessous dans chaque cas.

L'appui pour les services de police en général s'établissait à 72% de l'ensemble des répondants, ce chiffre passant à 90% en banlieue et tombant à 65% en ville. Parmi ceux qui ne se sont pas déclarés satisfaits, un plus grand nombre (19%) était neutre qu'ouvertement négatif en ville (16%), alors qu'en banlieue les chiffres tombaient à 5%.

Il est intéressant de noter que ceux qui ont exprimé leur appui pour la police en général et ceux qui ont exprimé des critiques l'ont fait spontanément dans nos entrevues pour à peu près les mêmes raisons, par exemple le temps de réaction (bon ou mauvais), la présence (bonne ou mauvaise); on déclarait que les policiers étaient bons pour les ivrognes ou durs pour les alcooliques, qu'ils aidaient ou qu'ils harcelaient, qu'ils étaient honnêtes ou malhonnêtes, et ainsi de suite. Il semble clair qu'à ce palier l'évaluation publique de la police fonctionne par les mêmes critères.

À mesure que l'on devient plus précis, cependant, l'appui tend à diminuer. Ainsi, l'appui pour les attitudes raciales de la police s'établissait à 61%, pour l'usage de la force à 52% et pour l'augmentation du budget de la police à 46%.

De même, à propos des activités policières lors de la réunion de la bande de motards, 61% des personnes interrogées et 54% de celles qui étaient au courant des faits ont exprimé leur appui. 63% de ceux qui appuyaient la police en général l'appuyaient également à ce propos.

En général, l'appui est plus élevé au plan global qu'à celui des cas particuliers. En second lieu, là où l'appui était plus faible, on notait plutôt des réponses neutres que des critiques ouvertes. Quand les choses se précisent, les gens deviennent vagues. Ainsi, le pourcentage global de 14% de neutralité passait à 35% pour les questions sur la discrimination, à 30% sur l'emploi de la force, à 32% sur la question de l'augmentation du budget de la police. Dans le cas des bandes, les réponses neutres comptaient pour 25% de l'ensemble et 23% de ceux qui étaient au courant de l'incident.

Le public est-il bien informé? Il y a une exactitude assez grossière dans les catégories suivantes:

Homicide:	taux d'occurrence surestimé et taux de résolution sous-estimé
Cambriolage:	taux d'occurrence légèrement sous-estimé; taux de résolution fortement surestimé
Délit de fuite:	taux d'occurrence grossièrement sous-estimé; taux de résolution grossièrement exagéré
Arrestations en matière de drogue:	plus ou moins exact
Effectifs:	plus ou moins exact

Lorsqu'on a demandé aux répondants ce qu'ils savaient des réunions de bandes de motards, le profil suivant s'est dégagé. Parmi les points mentionnés spontanément le plus souvent on notait l'usage des drogues et les questions des droits civils (8 réponses dans chaque cas). Les fouilles et les arrestations ont été mentionnées six fois chacune. Ces quatre éléments constituent les associations dominantes. Dans la catégorie intermédiaire, on note les armes (4 mentions), les fouilles (3 mentions), les emplacements et l'utilisation d'accusations mineures (2 fois). Parmi les éléments mentionnés rarement, on note les explosifs et les bagarres.

Ces réponses ont été données spontanément au cours des deux jours suivant immédiatement l'événement. Parmi les répondants, 83% étaient au courant de l'événement.

Voici le résumé des données:

1. Satisfaction générale à l'égard des services policiers

	Satisfaits	Non satisfaits	Neutres	
a) tous les répondants	72%	13%	16%	n = 97

b) en banlieue	85,5%	5%	5%	n = 21
c) en ville	65%	16%	19%	n = 75

2. Approbation de certains services (ville seulement)

	Approuvent	Désapprouvent	Neutres
a) escouades spéciales	52%	13%	35%

b) usage de la force par la police

Approuvent	Désapprouvent	Neutres
52%	13%	35%

c) attitudes raciales de la police (note: non-réponse systématique de la part des Orientaux.)

Approuvent	Désapprouvent	Neutres
61%	4%	35%

d) en faveur d'une augmentation du budget de la police

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
46%	21%	32%	n = 28

3. Connaissance des actes de la police à la réunion de la bande de motards et attitudes quant à ces actes

a) évaluation des services policiers en général

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
71%	15%	13%	n = 52

b) connaissance des activités policières

Au courant	Pas au courant	Neutres
83%	17%	

c) évaluation de la police dans cet incident

Approuvent	Désapprouvent	Neutres
54%	18%	28%

d) approbation par ceux qui étaient au courant

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
61%	15%	23%	n = 39

e) approbation par ceux qui n'étaient pas au courant

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
33%	0%	67%	n = 9

f) approbation de la part de ceux qui approuvent en général la police et étaient au courant

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
63%	17%	20%	n = 30

g) approbation par ceux qui n'appuient pas la police en général et étaient au courant

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
43%	57%	0%	N = 9

Comparaison sans les réponses neutres

4. Satisfaits en général des services policiers

	Approuvent	Désapprouvent
a) tous les répondants	84%	15%
b) en banlieue	95%	5%
c) en ville	80%	20%

5. Approbation de certains services

	Approuvent	Désapprouvent
a) escouades avec armes spéciales	80%	20%
b) usage de la force par la police	80%	20%
c) attitudes raciales de la police (conditions spéciales, 3c))	94%	6%
d) appui d'une augmentation du budget de la police	69%	31%

6. Connaissance des actes de la police à la réunion de la bande de motards et attitudes quant à ces actes

	Approuvent	Désapprouvent
a) évaluation des services policiers en général	83%	17%
b) évaluation de la police dans cet incident	75%	25%

c)	approbation par ceux qui étaient au courant de l'incident	80%	20%
d)	approbation par ceux qui approuvent en général les services policiers et étaient au courant de l'événement	79%	21%

Ainsi, lorsque l'on élimine les neutres, on retourne aux mêmes chiffres d'appui pour la police ou à des chiffres plus élevés. La neutralité peut être considérée comme une diminution de l'appui en termes absolus mais non en termes de ceux qui adoptent une attitude négative. Nous avons donc deux mécanismes: une stabilité approximative chez ceux qui prennent position, mais une réduction de leur nombre. Le rapport entre l'approbation et la désapprobation demeure élevé.

Il est intéressant de noter que l'opinion publique de la façon dont la presse couvre les questions policières est la suivante:

Approuvent	Désapprouvent	Neutres	
25%	22%	53%	n = 23

Dans ce contexte, il est également intéressant de noter que la seule personne qui a refusé une entrevue dans l'ensemble du programme de recherche, qui comprenait environ deux cent soixante entrevues, était le chef des nouvelles du seul journal de la ville. Son motif? Cela aurait pu mettre en danger ses relations avec le Service de police.

Nous pouvons remarquer deux phénomènes fondamentaux. Il y a beaucoup plus de variété dans le passage de l'approbation à la neutralité que dans l'hostilité ouverte. L'hostilité s'échelonne entre 5 et 16%, l'appui entre 87 et 46% et la neutralité entre 5 et 35%. Ces données portent à croire que l'on est assez bien informé de la police, que l'appui généralisé est plus élevé que l'appui particulier et que, bien qu'il y ait certaines critiques persistantes de la police, l'ambiguïté risque davantage de se manifester par la neutralité envers la police que par les critiques ouvertes. Ceci peut s'interpréter de deux façons, soit comme un retrait par rapport à l'appui positif actif ou comme une tolérance neutre de ce que la police a fait.

Quoi qu'il en soit, cela porte à croire que dans certains cas des actes précis peuvent éroder l'appui explicite envers la police. Cela semble également indiquer que le public accorde plus facilement à la police la légitimité institutionnelle que celle de l'acte.

L'opinion de la presse est en elle-même très intéressante et fournit à la police un certain fondement de l'appui comparatif. Quoique la police fasse, elle jouit d'un appui plus grand que la presse.

Ainsi, la légitimation générale de la police semble limitée davantage par le réseau d'influence que par le grand public et la légitimation de l'incident particulier semble limitée davantage par la perte de la confiance exprimée par le public que par l'évaluation du rendement d'ensemble.

NOTE STATISTIQUE

Pour un certain nombre de motifs qui ont trait à l'échantillonnage et à l'inférence, nous n'avons pas soumis ces données à des tests de signification. Le premier, et peut-être le moins important de ces motifs, est que nous n'avons pas utilisé des techniques formelles d'échantillonnage. Également, ce qui est peut-être plus important, nous nous préoccupons des problèmes de non-réponse sélective, (il faut remarquer que les Orientaux, par exemple, n'ont pas répondu à nos questions). Mais ce qui est le plus important, c'est que le taux de base ou les critères implicites de comparaison ne sont pas clairs. Toute distribution postulée, qu'elle soit équiprobable, normale ou exponentielle, est en grande mesure une attente subjective. C'est pourquoi, au lieu de donner une fausse signification aux chiffres, nous les présentons simplement en termes descriptifs.

On trouvera une critique générale des sondages sur la police dans White et Menke[2]; pour les niveux de confiance à l'égard des autres institutions (commerciales et gouvernementales) on peut consulter Wirthlin[3], Yankelovich[4], et Dowling et Pfeffer[5].

NOTES

1. Daniel, W. Non-Response in Sociological Surveys. Sociological Methods and Research, vol. 3, 1975.

2. White, M.F. et Menke, B.A. A Critical Analysis of Surveys on Public Opinions Towards Police Agencies. Journal of Police Science and Administration, vol. 6, 1978.

3. Wirthlin, R.B. Public Perceptions of the American Business System 1966-1975. Journal of Contemporary Business, 1975.

4. Yankelovich, D. A Crisis of Moral Legitimacy. Dissent, vol. 21, 1974.

5. Dowling, J.B. et Pfeffer, J. Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behaviour. Pacific Sociological Review, vol. 18, 1975.

APPENDICE II
CHAPITRE I

LA MÉTHODOLOGIE UTILISÉE DANS UNE ÉTUDE DE CAS DE L'ORGANISATION POLICIÈRE

La méthode de l'observateur participant a fait ses preuves, mais elle est très difficile pour qui n'est pas déjà membre de l'organisation. Les méthodes ne sont pas très rigoureuses: s'arrêter aux idées qui semblent intéressantes, tenter d'obtenir la validation d'autres personnes et de preuves documentaires, et ainsi de suite. Et c'est par définition une tâche mobile et naturellement délicate. On fonctionne à partir du premier principe de l'enquête, c'est-à-dire que lorsque que le sujet est mal à l'aise on a probablement découvert quelque chose. J'ai été beaucoup aidé dans cette enquête par le fait que mes intérêts théoriques et empiriques se situaient dans le cadre d'études d'une plus grande envergure qui me servaient de "couverture".

J'étais privilégié en premier lieu du fait que la recherche était commanditée par un organisme policier, qu'un membre du groupe avait déjà produit un rapport jugé satisfaisant et même digne d'éloges dans les cercles policiers et avait déjà visité les lieux de sorte qu'une certaine bonne volonté officielle était déjà acquise.

L'étude comportait trois chercheurs, dont l'un était plus formel aux plans de la conception et de l'analyse[1]. Un autre (MacDonald) avait détenu un brevet d'officier dans les Forces armées canadiennes avant de devenir un chercheur éminent dans le domaine policier. Il a travaillé notament à l'élaboration de programmes d'études en gestion policière et il a enseigné des cours destinés à des officiers supérieurs de police. La question de l'entrée à été facilitée à la fois par l'attitude et par le caractère des chercheurs qui m'accompagnaient. Il va sans dire que ceci n'est devenu évident qu'en cours de route. Il n'est pas certain que j'aurais pu obtenir une entrée directement pour cette méthode.

Il faut donc d'abord découvrir ce que l'on veut savoir, et la première étape est d'apprendre à connaître les officiers supérieurs. Nous avons entrepris une série d'entrevues, qui ont dû leur coûter beaucoup de temps, dont le but était de permettre aux officiers supérieurs de me mieux connaître et de me sensibiliser à leurs relations, à leurs fonctions, à leurs antécédents et à l'histoire du service. Ce processus constitue un second palier d'entrée.

La troisième étape consiste à acquérir une certaine empathie pour le rôle policier. À force d'entrevues avec des agents de police de tous les grades et de toutes les fonctions, on finit par comprendre le service. On cherche des domaines intéressants à étudier et à poursuivre. Une telle méthode de recherche n'est pas faite pour tout le monde. L'absence de structure oblige à compen-

ser par la synthèse ce qui manque à la conception préalable. Cette sorte de recherche à été baptisée de divers noms; le plus souvent on parle de recherche incarnée[2] où la recherche découle de l'expérience même de recherche.

Naturellement, ce genre d'enquête attire un certain genre d'esprit et ne convient vraiment qu'à des préoccupations essentiellement impressionnistes ou centrées sur des incidents particuliers. De nos jours, bon nombre de chercheurs craignent sérieusement que l'orthodoxie méthodologique ne limite les recherches universitaires, c'est-à-dire que des choses intéressantes qui se produisent ne soient pas révélées par les expériences de laboratoire et les techniques d'enquête. Cette méthode repose sur un autre postulat épistémologique. Pour certains, les données servent implicitement d'épreuves d'une théorie préalable; il s'agit de raffiner la théorie. Quant à moi, au cours de cette recherche, je m'intéressais aux données elles-mêmes. Le point de départ était une préoccupation théorique, mais aussi un postulat d'ignorance. Ceci suppose que la connaissance est précieuse en elle-même, que nous ne savons pas ce qui se passe et que la théorie n'est rien d'autre qu'une tentative de donner une certaine cohérence à ces connaissances acquises et de les intégrer, compte tenu des connaissances préalables que l'on apporte. La compréhension est donc l'objet, ce n'est pas une preuve. Essentiellement, tous ces éléments contribuent à la méthode de l'anthropologue .

La méthode consistait à choisir des événements ou des situations qui portaient sur les préoccupations de l'étude. On pouvait par exemple s'occuper de certains thèmes comme les relations industrielles, demander un dossier, par exemple sur l'interaction entre la police et la communauté orientale, ou demander des entrevues, par exemple, avec les officiers chargés de coordonner les activités policières à l'égard des bandes de motards. D'autres renseignements se sont fait jour par un heureux hasard au cours d'autres interactions, par exemple le problème d'établir l'ordre dans une situation de crise, par un rapport d'évacuation d'hôpital et un rapport oral sommaire après une fuite de gaz. À partir de ces données élémentaires variées, on bâtit une impression préliminaire.

Il a alors fallu s'adresser à l'ensemble de la communauté pour vérifier nos impressions à l'aide de celles des autres; nous avons organisé des rencontres avec une vingtaine de membres d'organisations qui ont une interaction systématique avec la police et nous avons obtenu des documents. Nous avons également enregistré cent cinquante entrevues avec de simples citoyens, entrevues qui portaient sur leurs opinions à l'égard des affaires policières.

Il vient un moment où tant la police que le chercheur en ont assez. Après tout, on ne dispose pas d'un temps illimité pour la recherche et l'on finit par se rendre compte que l'on n'avance plus que très peu. Les thèmes clés ont tendance à se répéter et

graduellement - et à bon droit - on se rend compte qu'on n'obtiendra rien de plus et que de toute façon il y aura un travail considérable pour mettre de l'ordre dans ce que l'on a déjà. Il est important d'ajouter qu'il y a des découvertes à faire à l'égard du travail policier, à propos de la réalité de la violence physique et de la coercition, qui peuvent prendre le chercheur au dépourvu. Quand le chercheur souffre de choc ou de surmenage, il est allé aussi loin qu'il le pouvait à ce moment-là[3].

Ceci est l'étape d'extraction de la recherche, où l'on obtient le roc à partir duquel le minerai doit être raffiné et mis en forme. Le processus de raffinage est lui-même très difficile. Il fallait tenter de satisfaire trois catégories bien distinctes de lecteurs, l'organisme qui commanditait la recherche, l'ensemble du monde universitaire et les informateurs eux-mêmes. Ces derniers était en fait les plus difficiles. Ce sont eux qui ont le plus à perdre à l'égard des questions d'éthique visées par la recherche et ils ont un rapport difficile avec le produit de la recherche. Ils y ont contribué une partie de leur substance, pourtant, par sa nature même, elle ne leur est pas d'ordinaire d'une utilité immédiate.

Le mécanisme d'interaction avec les participants à la recherche comportait essentiellement deux phases: une rétroaction individuelle à certaines personnes clés au sein du service de police et par la suite une discussion plus collective de la façon dont la recherche se développait. Ceci est également très important pour le chercheur, car bien que cela puisse donner aux informateurs l'occasion de nier la validité des données, cela permet au chercheur de confirmer ses interprétations tant verbalement que, ce qui est plus important, par la façon dont les sujets réagissent.

Le problème auquel se heurte tout le processus, depuis le début jusqu'à la fin, est celui de l'évaluation. Les sujets savent que les chercheurs sont là. Et la peur d'être évalué se communique des sujets au chercheur qui peut à son tour en venir à assumer cette fonction. C'est un problème très humain et une réaction naturelle de la part du sujet et du chercheur. Mais c'est l'ennemi juré de la recherche objective. En effet, la relation objective entre le chercheur et le sujet s'en trouve diminuée. Il faut alors rassurer le sujet, s'en tenir à des matières non controversées ou réorienter la recherche sur des questions techniques. La recherche anthropologique ne saurait être soumise à de telles restrictions, mais dans le monde réel, elle ne saurait non plus s'en libérer. Dans un cadre social, l'absence de préjugés est une attitude solitaire et qui ne laisse pas d'inspirer certaines craintes à toutes les personnes en cause.

LE RÔLE DE L'ASSISTANT DE RECHERCHE DANS LA RECHERCHE SUR LE TERRAIN

Un assistant de recherche peut être un auxiliaire précieux du mécanisme de recherche, et il l'a été dans le cas qui nous occupe. Lorsqu'on touche à des domaines délicats, l'assistant de recherche peut servir à obtenir des renseignements que le chercheur juge délicats et à propos desquels il ne désire pas compromettre son autorité. Le fait qu'il délègue des tâches à son assistant entraîne implicitement son autorité, mais pourtant tant l'assistant que les personnes avec qui il vient en contact s'attendent à un tel comportement de sa part. Ceci ménage la susceptibilité des sujets. L'assistant de recherche peut absorber l'ambiguïté en n'en reconnaissant pas l'importance et donc en ne communiquant pas cette réaction à d'autres.

En outre, sur le terrain, l'assistant de recherche sert aussi tout simplement de compagnon. L'individu seul devient facilement isolé et les isolés sont en butte à des pressions très fortes.

La présence d'une autre personne qui partage plus ou moins le point de vue de "chez soi" dans le "territoire étranger" est essentielle pour ancrer solidement sa position intellectuelle. Autrement, pour des raisons émotives, on pourrait en venir à dépendre de son allié le plus proche de l'intérieur. En fait, la présence de l'assistant de recherche n'empêche pas le chercheur de "s'encanaquer", ce qui est en fait essentiel à la recherche, mais elle empêche de le faire trop longtemps. L'assistant de recherche, qui aide sans formuler de critiques, aide le chercheur à maintenir son rôle original modifié. Il peut alors espérer tirer parti de ses données et de ses expériences pour parler à des auditoires tant d'universitaires que de praticiens. C'est là un point critique, car il faut devenir médiateur. Se retirer et se contenter de critiquer, évaluer en somme, ou s'encanaquer, c'est dans un cas comme dans l'autre trahir la confiance que l'on a reçue. Le produit final doit avoir une valeur pratique et suffisamment de sympathie à la fois pour l'élaboration de la pensée universitaire et pour les méthodes policières.

NOTE SUR LA PEUR

La police possède une autorité institutionnalisée et les moyens de la faire ressentir. Une partie très importante de cette autorité est le déclenchement de la réaction de peur. Pour beaucoup de gens, la seule vue d'une voiture de police déclenche une réaction physique. Les sanctions sociales institutionnalisées dans la police sont terribles, et la peur de la police pourrait bien n'être pas uniquement la peur de leur pouvoir, tout réel qu'il soit, mais aussi la peur de la connaissance de soi. La recherche sur la police est une exploration de cette connaissance et de ces peurs.

NOTES

1. Cooper, W.H. L'agent de police aux différents étapes de sa carrière. Journal du Collège canadien de police, vol. 6, n° 2, 1982.

2. Glaser, B. et Strauss A., The Discovery of Grounded Theory, Londres: Weidenfeld and Nicholson, 1968.

3. Westey, W.A. Violence and the Police: A Study of Law, Custom and Morality. Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1970.

CHAPITRE II

L'IDÉOLOGIE ET SES RÉPERCUSSIONS SUR LA LÉGITIMATION ET LA LÉGITIMITÉ AUX PLANS PERSONNEL ET ORGANISATIONNEL

Victor N. MacDonald

INTRODUCTION

Dans un monde organisationnel complexe, composé de réalités diverses et de valeurs en évolution, les sources et les modes traditionnels d'autorité sont constamment remis en doute et les personnes qui représentent cette autorité subissent un examen sans douceur. Il n'est pas étonnant que les agents de police et les gestionnaires de la police, étant donné leurs rôles hautement visibles et reliés à l'autorité, aient du mal à faire face aux pressions et ambiguïtés multiples. Ainsi, comme on l'a dit au chapitre I, le mécanisme de légitimation pour la police, en général, est devenu beaucoup plus complexe dans une société pluraliste. Dans la mesure où il existe une autorité généralement reconnue, on croit qu'elle réside dans la loi, alors que la légalité du comportement policier est tout aussi susceptible d'être mise en doute que le comportement de n'importe quel autre citoyen. Les déterminants sociaux de la légitimité policière se modifient à mesure que de nouveaux groupes d'intérêts accèdent au pouvoir et que les valeurs se déplacent; ainsi, la nature même de ce que l'on reconnaissait traditionnellement comme le rôle de la police est en doute. Peut-être plus que jamais auparavant, on remet en doute la légitimité des actions de la police et l'authenticité de l'autorité policière.

Les contestations de la légitimité policière ne sont cependant pas totalement externes; comme Reiss[1] l'a fait remarquer, et comme le montre notre expérience, il est essentiel que chaque agent de police croit en la légitimité de ses propres actes. Ainsi, ses croyances quant à la légitimité des rôles et des comportements policiers auront une influence considérable sur ses actions. En fait, bien que d'autres facteurs affectent sans aucun doute le comportement policier, nos données montrent que la recherche de la légitimité personnelle (le sentiment d'être en harmonie et de contribuer à son organisation et à la société) a une influence majeure sur les activités policières tant au plan individuel qu'au plan collectif. Il semble que ce comportement légitimant soit une réaction personnelle aux croyances mêmes de l'individu et que, au moins dans la profession policière, ces croyances soient largement collectives de nature; c'est ce que l'on peut appeler "une idéologie policière".

Le chapitre I traitait de la légitimité policière dans un contexte social; on y traitait à la fois de la légitimation du comportement policier et du rôle de la police en tant que légitimateur d'autres personnes et d'autres organisations. Dans le présent chapitre, nous allons parler des facteurs qui influencent les

actes individuels de la police, et en particulier, de la mesure dans laquelle le comportement légitimant personnel est influencé par les systèmes de croyances collectives. Nous tenterons de définir et de décrire ces systèmes de croyances, d'indiquer leurs origines probables et d'en dégager les répercussions sur le comportement policier. Il s'agit effectivement d'une extension des théories étudiées au chapitre I. Le présent chapitre vise à faire mieux comprendre la réalité sociale du point de vue de l'agent de police et les répercussions de cette perspective, s'ajoutant aux stress et aux pressions des opérations, sur les attitudes et les actions des policiers.

La bonne gestion est fondamentalement une question de maintenir la légitimité sociale d'une organisation et d'obtenir l'appui et la collaboration de ses membres. Il faut pour cela que les gestionnaires aient une idée très nette des caractéristiques du comportement légitime et aussi qu'ils comprennent et puissent influencer les actions des individus et des groupes au sein des organisations. La conscience des processus par lesquels les individus tentent d'atteindre la légitimité ainsi que des systèmes de croyances qui en déterminent le contenu, semble une nécessité fondamentale pour les gestionnaires de la police, particulièrement à notre époque où la société subit une évolution significative de ses croyances et de ses valeurs. Les arguments théoriques présentés dans ce chapitre découlent de l'analyse interprétative de données provenant de plusieurs sources. Celles-ci comprennent un certain nombre d'années passées en étroit contact avec des cadres supérieurs de la police de tout le Canada ainsi que des inductions à partir des données obtenues lors de trois études différentes: il ne fait pas de doute que la discussion qui suit représente un saut qualitatif à partir des données. Tant les catégories que les inférences sont subjectives et nous n'avons pas tenté de les étayer de mentions précises des données objectives. Dans une certaine mesure, ceci est dû à l'expansion constante de l'étude, c'est-à-dire au fait que nous prenions de plus en plus conscience de la nécessité critique de cadres qui puissent incorporer la dynamique interne et externe de la police canadienne et qui aient la possibilité d'expliquer le rapport entre les deux. Nous sommes convaincus, d'après nos études subséquentes et d'après nos discussions tant avec la police qu'avec les universitaires, que les cadres et les modèles que nous proposons ici ainsi qu'aux chapitres I et III ont la possibilité d'assurer un fondement à un enseignement plus pertinent au plan social en matière d'affaires policières.

Les données recueillies auprès du service policier que nous avons visité pour notre étude comprennent des entrevues avec plus de soixante agents de police; la proportion va de sept pour cent des simples agents à quatre-vingt pour cent des officiers du grade de surintendant et des grades supérieurs. Bien que les candidats à l'entrevue aient été choisis pour des raisons de convenance, l'échantillon était représentatif quant à l'ancienneté et nous n'avons aucune raison de croire qu'un préjugé systématique ait joué.

Les entrevues étaient semi-structurées (voir l'appendice I du présent chapitre) et duraient d'une à deux heures. Nous avons pris des notes détaillées et nous les avons soigneusement analysées pour y découvrir les thèmes récurrents. Ces thèmes ont été combinés à des informations provenant d'autres sources pour établir les données sommaires.

En plus des entrevues, nous avons examiné des rapports de police, analysé certains incidents en détail et examiné dans une certaine mesure les opérations de patrouille de police. Les inductions faites à partir des données ont été vérifiées par recoupement au sein de notre équipe et discutées avec des officiers tant du service en cause que d'autres corps policiers. Bon nombre des inductions primaires que nous avons faites avant l'élaboration de la théorie sont explicites dans le corps du chapitre. Celles qui ne le sont pas ont été réunies à l'appendice II.

Au cours des entrevues, nous avons pris grand soin de ne pas tomber dans le piège qui consiste à inciter les personnes interrogées à un préjugé qui pouvait ensuite leur être attribué; la plupart des dimensions signalées sont des inductions indirectes plutôt que directes. Dans la plupart des cas, les attitudes ont été induites des descriptions ou des observations ou ont été dégagées implicitement des postulats, plutôt qu'exprimées directement. Par exemple, on a demandé aux sujets de donner des exemples de bonnes ou de mauvaises activités policières ou de bons ou de mauvais comportements de surveillant. Nous avons analysé ces exemples pour y découvrir les implications relatives aux croyances et aux attitudes de la police à l'égard d'autres objets, par exemple le public, les tribunaux, les supérieurs, etc..

Sans aucun doute, la police constitue un échantillon partial des Canadiens (conséquence à la fois des mécanismes d'autosélection et de sélection organisationnelle). La presque totalité des personnes que nous avons interrogées provenait de familles stables, respectueuses de la loi, de classe moyenne ou de classe moyenne inférieure. Cinquante pour cent d'entre eux avaient fait partie des forces armées ou avaient des parents dans la police. La plupart avaient été élevés d'une façon relativement stable et, naturellement, n'avaient pas eu de démêlés avec la justice. Leur comportement et leurs attitudes peuvent résulter en partie de ce préjugé, comme le montre le présent rapport, aussi bien que de toute une variété de forces qui les influencent. Nous avons tenté de repérer certaines de ces forces et également de repérer les préjugés provenant de l'expérience pré-policière. Les conclusions et les recommandations qui intéressent les gestionnaires professionnels de la police ont été réservées pour le dernier chapitre.

Les données, provenant tant des entrevues structurées que d'autres contacts, observations et discussions montrent l'existence d'un système intense de croyances collectives, s'étendant à

tous les grades de la police et à tous les paliers de l'autorité. Les valeurs et les croyances centrales sont si cohérentes, si fortes et si universelles qu'il semble possible de considérer ce système de croyances comme une idéologie professionnelle et une idéologie qui, à notre avis, a des conséquences assez importantes pour l'évaluation et l'évolution de la fonction policière dans la société et certainement pour la gestion de la police.

Le présent rapport s'intéresse premièrement aux facteurs qui ont des répercussions sur la légitimité policière. Puisque nous croyons que l'idéologie est un de ces facteurs, fonctionnant par le médium de la légitimation personnelle, nous examinerons le rapport entre l'idéologie et la légitimité. Nous commencerons par parler de l'interaction entre la légitimité sociale et la légitimation personnelle. Ensuite, nous tenterons de préciser les répercussions de l'idéologie sur le comportement légitimant avant de justifier l'emploi du terme "idéologie", d'expliquer ce que signifie l'idéologie policière dans ce sens. Après avoir précisé la nature de l'idéologie policière, nous en étudierons les sources, les raisons pour lesquelles elle est si importante et les implications pour les comportements policiers et pour la légitimité à court et à long terme des organisations policières.

Tout en reconnaissant les limites des données et le caractère relativement abstrait des inductions théoriques, nous croyons cependant que cette théorie relativement globale mais pourtant simple comporte un grand pouvoir d'explication pour divers comportements communs de la police. Parmi ces comportements, mentionnons notamment: les réactions au stress et à l'ambiguïté des rôles; la motivation et le leadership dans le contexte policier; la satisfaction au travail; la productivité de la police et l'efficacité des communications internes et externes.

La légitimation personnelle, à titre de stimulant, et l'idéologie, à titre de ligne directrice, impliquent un comportement rationnel, pas nécessairement centré sur l'intérêt personnel, mais néanmoins rationnel du point de vue de l'agent de police. Lorsque le règlement ou les désirs apparents des cadres viennent en conflit avec les croyances individuelles, la réaction varie selon le policier en cause, mais nos données montrent que les croyances communes ont un impact majeur. Certaines des implications des croyances communes ou de l'idéologie et de la légitimation personnelle pour le comportement policier seront exposées plus loin dans le présent chapitre et à l'appendice III. En fait, l'appendice III décrit ce que nous croyons être certains des modes d'adaptation au stress de rôle adoptés par divers policiers. Nous nous rendons compte que toute discussion des implications est quelque peu présomptueuse de notre part et nous espérons que les policiers et les avocats d'expérience nous exprimeront un jour leur évaluation de nos théories.

LE COMPORTEMENT INDIVIDUEL ET COLLECTIF ET LA LÉGITIMITÉ SOCIALE

Bien que les théoriciens attribuent fréquemment des propriétés organiques aux organisations, l'analogie est toujours dangereuse[3]. Les comportements légitimants d'une organisation, par exemple, sont le résultat de décisions et d'actions prises par des individus ou, parfois, l'impact collectif des décisions ou des actions d'un grand nombre de personnes. Il est vrai que la légitimité sociale se détermine par rapport aux attentes envers une organisation; cependant, en réalité, ce sont des décisions et des actions individuelles ou collectives des membres de cette organisation que l'on évalue.

Le gestionnaire efficace, donc, tout en étant conscient de ce qui constitue la légitimité sociale pour une organisation, doit aussi comprendre les points de vue, les motifs et les actes des membres de cette organisation.

Comme nous l'avons mentionné brièvement dans l'introduction, les policiers ont un fort sens de responsabilité et sont très préoccupés de la légitimité de leurs propres actes. Cette préoccupation a souvent préséance sur les ordres et sur le règlement ainsi que sur ce qu'ils croient être les désirs de leurs officiers supérieurs. Il n'était pas rare que l'on contourne les règles, le règlement et les mesures de l'efficacité, mais les policiers croyaient fortement en leur rôle, selon la définition qu'ils en donnaient, et prenaient au sérieux l'exécution de ce rôle. L'état de légitimité personnelle est difficile à définir parce qu'il se compose en réalité d'un point de vue et de sentiments chez la personne en cause. Cet état n'est pas strictement cognitif, mais comporte des sentiments, des actions et des perceptions; il faut donc le ressentir pour le comprendre.

> Au moment où l'agent sort sa voiture de patrouille et indique au répartiteur qu'il est disponible, il assume une perspective unique envers le monde qui l'entoure. Cette figure jeune, tendue, presque innocente au coin de la rue! "Lise est encore dans la rue." Ce groupe de garçons qui déambule le long du trottoir, il les reconnaît tout à coup: "Jimmy Oaks et sa bande qui entreprennent une soirée de cambriolage." Un automobiliste en faute, une évaluation! "Ce n'est pas grave, d'ailleurs il ne m'a pas vu - pas besoin d'agir."
>
> Quelques parasites à la radio et des mots à peine perceptible d'Anne, la répartitrice. Pour l'observateur qui n'est pas de la police, cela ne veut rien dire. Pour le jeune agent de police cela signifie: "Quelqu'un en danger", "Nécessité d'intervention policière", "Un copain qui a besoin d'aide". À la possibilité du danger, l'adrénaline se met à couler, les sens s'aiguisent. Les clignotants! La sirène! Au premier plan, un incident incertain qui exige une intervention policière. Tout le reste devient l'arrière-plan, le syndrôme de la lutte ou de la fuite étant activé.

Que signifie la légitimité personnelle? Dans une certaine mesure, cela signifie s'acquitter d'une fonction que l'on s'est imposée soi-même, définie de façon différente par divers policiers, mais avec un contenu très similaire. La légitimité se fonde sur un sentiment de responsabilité, sur la perception de son rôle; c'est une réaction en partie physiologique et en partie psychologique aux événements qui se déroulent dans le monde environnant. C'est faire ce que l'on "sent" à propos à un moment donné et en un lieu donné. Le comportement policier ne peut se comprendre que du point du vue de la police. Au premier plan, pour nous, se trouve ce qui, dans notre environnement, risque de nous affecter. Pour un agent de police, c'est tout ce qui peut influencer l'état de l'ordre social - "sa responsabilité".

Les ordres, les règlements et les directives passent à l'arrière-plan des événements immédiats. Le monde de l'agent de police est celui de l'immédiat. "C'est ici que ça se passe" et la réaction doit être immédiate.

"Qu'est-ce que ce mari ivre va faire avec son pistolet?" "Ces deux-là dans la voiture ont l'air d'être des durs - est-ce que je devrais demander de l'aide?" "Ce chauffeur a commencé à accélérer en me voyant - il a dû faire un coup."

Des motifs inconnus, des conséquences incertaines, mais une responsabilité bien nette et la nécessité d'agir; voilà le monde du policier dans toute sa splendeur viscérale et intuitive.

Nos observations et nos entrevues nous ont menés à la conclusion que la recherche de la légitimité personnelle pourrait être considérée comme une motivation centrale qui semblait influencer presque tout le comportement individuel et collectif. Ce facteur avait plus d'influence sur le comportement du policier que le règlement, les cadres, ou les décisions des tribunaux et aboutissait à l'interprétation personnelle et subjective de l'application de nombreuses lois. Ce système de croyances entourant la façon subjective dont l'agent de police comprend le rôle et la responsabilité de la police est presque certainement d'une importance primordiale pour comprendre et analyser le comportement policier.

Il nous était apparu, très tôt dans cette étude, que nous trouvions une similarité frappante des antécédents des policiers et une conformité encore plus frappante des croyances et des valeurs relatives au travail policier, à la société et aux rapports entre les deux. Ceci n'était pas étonnant puisque la recherche dont nous disposions, surtout américaine, avait laissé entendre qu'il en serait ainsi. Ce qui nous a étonné, c'était l'intensité et l'intégration des croyances et la mesure dans laquelle elle atteignait tous les grades et toutes les situations. Il semblait évident que nous avions affaire à un phénomène professionnel capable d'avoir une influence sur les actions qui déterminent la légitimité policière ou, en termes de gestion, l'efficacité et la productivité des corps policiers.

Un examen approfondi des premières inductions à partir des données, que l'on trouvera en partie à l'appendice II du présent chapitre, d'autres entrevues et d'autres discussions avec des membres d'autres corps policiers nous ont amenés à la conclusion qu'un système collectif de croyances, qui pouvait être nettement identifié, jouait un rôle fondamental dans le comportement policier et était une partie nécessaire de la théorie de la légitimité policière.

Il y a sans contredit un certain nombre d'autres facteurs déterminants importants des actes de la police, mais lorsque nous en avons dressé la liste et que nous avons considéré leurs répercussions apparentes, il nous est apparu que la plupart d'entre eux étaient d'une façon ou d'une autre reliés ou intégrés au système collectif de croyances. Pour placer le lecteur dans la même perspective, nous allons identifier et discuter brièvement ce que nous croyons être les principaux facteurs qui ont une influence générale sur les actes des agents de police. Ces facteurs sont les suivants:

1. les réactions conditionnées au plan social et au plan du comportement, qui sont souvent dans une large mesure le résultat de la formation et des expériences sociales et sportives;

2. les facteurs psychologiques (dont certains sont généraux, comme les réactions physiques naturelles aux tensions du rôle policier, et d'autres sont particuliers, comme le niveau d'émotivité de l'individu, et contribuent aux différences individuelles);

3. le facteur que nous appelons l'idéologie policière - les valeurs et les croyances collectives en matière de travail policier, qui découlent apparemment d'une interaction entre les valeurs culturelles, les fonctions de la police, les besoins psychologiques et des réactions conditionnées et physiologiques;

4. le règlement et les ordres écrits;

5. l'idée que l'on se fait des préférences et des objectifs des officiers supérieurs;

6. les pressions exercées par les pairs et la nécessité d'obtenir leur appui;

7. les mécanismes organisationnels et les systèmes de mesure, particulièrement ceux qui portent sur la discipline, les promotions et d'autres formes d'avancement; et

8. les croyances et les valeurs individuelles qui s'ajoutent à l'idéologie décrite au paragraphe 3 ci-dessus ou qui en diffèrent.

Nous croyons que tous ces facteurs ont une influence sur le comportement policier, mais nous signalons, comme le montre ce que nous avons déjà dit de la légitimité personnelle, que les réactions conditionnées par le comportement, les facteurs physiologiques et la pression des pairs, en interaction avec les rôles et les resporsabilités de la police, déterminent les réactions; il est probable que l'idéologie policière est à la fois une cause partielle et un résultat partiel de cette interaction. D'autre part, les ordres, les règlements, les croyances des officiers supérieurs et les mécanismes organisationnels sont, au moins dans une certaine mesure, le résultat des systèmes de croyances policières ou des idéologies (nous avons signalé à plusieurs reprises l'uniformité des croyances collectives à tous les grades). Les croyances et les valeurs indidivuelles peuvent entraîner un certain conflit ou une certaine ambiguïté de rôle pour certains agents lorsqu'il y a une différence accusée entre leurs croyances et celles du système collectif de croyances. Nous reviendrons plus loin sur certains aspects de ce conflit.

Parmi ces facteurs, le plus intéressant est le troisième, l'idéologie, car il semble jouer un rôle très important dans la définition des activités et des réactions qui, de l'avis de la plupart des agents de police, constituent un comportement légitime. Il a donc des répercussions considérables sur les actions policières, tant au plan individuel qu'au plan collectif, et sur le niveau de légitimité sociale que la police atteint. Il est manifeste, tant d'après notre expérience que d'après ce que nous avons dit jusqu'ici de la théorie, que l'idéologie policière et la légitimité sociale de la police pourraient bien être en conflit. Les règlements et les mécanismes disciplinaires, destinés à résoudre ce problème, sont rarement pertinents aux objectifs policiers et tendent à augmenter l'incertitude dans l'esprit des policiers quant aux moyens approuvés (comme le montre bien Brown[4]). Ce qui semble être un comportement légitime à un policier donné pourrait facilement aboutir à des mesures policières socialement désapprouvées. À tout le moins, les idéologies peuvent contribuer à un certain manque de souplesse et à une carence du potentiel d'adaptation. Ceci ne signifie pas que l'idéologie n'a pas aussi des aspects positifs. Elle implique des croyances et des actions communes qui facilitent à la fois les communications et les actions concertées au sein de l'organisation. Elle peut servir à contenir la déviance nuisible, par exemple la corruption, et elle peut fournir un ensemble de normes qui limite les effets d'influences internes ou externes nuisibles.

Malheureusement, il n'est pas possible de définir l'idéologie d'une façon aussi concise ou aussi claire qu'on le souhaiterait. Dans les quelques pages qui vont suivre, nous allons étudier le concept d'idéologie avant de passer à l'étude de l'exemple particulier de l'idéologie policière. Comme le lecteur le verra, c'est un concept vague qui a des répercussions presque indéfinissables

sur le comportement d'une personne donnée. Il ne comporte pas une telle proportion de ceci et une telle proportion de cela; c'est essentiellement un phénomène interactif. En dépit de ces problèmes de définition, le concept semble très important pour comprendre le comportement des corps policiers, au plan individuel comme au plan collectif.

LE SENS DE L'IDÉOLOGIE POLICIÈRE

L'emploi du terme "idéologie" dans un contexte professionnel a un fondement solide en sciences du comportement. Selon une théorie de la sociologie fonctionnelle, exprimée dans ce que Karl Mannheim[5] appelle la sociologie de la connaissance, les idées, les valeurs et les attitudes d'un groupe donné découlent des conditions sociales dans lesquelles vit le groupe. Les groupes expriment ces valeurs par des actes sociaux et politiques et le contenu sémantique de ces actes peut être considéré comme une expression de l'idéologie du groupe. On pourrait donc s'attendre à ce que les groupes professionnels, qui existent dans des conditions uniques qui les distinguent de façon significative des autres groupes professionnels, aient des idéologies quelque peu diverses. L'idéologie, au sens large de la sociologie de la connaissance, comprend les idées sur lesquelles se fonde le comportement social distinct. Ceci comprend non seulement les opinions politiques, les valeurs et les croyances sociales, les attitudes et les aspirations, mais aussi, ce qui est une préoccupation majeure au plan du comportement, la motivation dans le cadre de travail. Les données montrent que les agents de police ont collectivement des valeurs, des attitudes et des croyances interreliées et distinctives suffisamment fortes pour que l'on puisse classer leur système général de croyances comme une idéologie professionnelle.

On trouve une autre vision de l'idéologie dans les sciences politiques. Plamenatz[6] parle des idéologies en général, définissant comme suit l'idéologie: "un ensemble de croyances, ou d'idées, ou même d'attitudes qui caractérise un groupe ou une communauté". Selon Cranston[7], l'idéologie est une théorie orientée vers l'action. Ces deux conceptions semblent se retrouver dans le système de croyances qui caractérise la police, un ensemble d'idées, de croyances et de valeurs que l'on pourrait appeler "une idéologie policière". Bien que les fondements de ce système de croyances soient probablement primairement sociologiques, il y a aussi des influences sociales, psychologiques et peut-être même politiques qui les orientent et les renforcent. Nous y reviendrons après avoir exposé la nature de l'idéologie policière.

On pourrait dire que le rôle global de la police canadienne est la prestation d'une fonction d'ordre et de contrôle pour la société canadienne (l'application de la loi et le maintien de l'ordre, y compris les activités de lutte contre le crime). En termes généraux, l'idéologie policière pourrait se définir comme

une orientation à l'action en vue de la réalisation de ce rôle. Plus brièvement, l'idéologie policière dans ce contexte est "un ensemble relativement cohérent et permanent de valeurs et de croyances qui oriente les activités de la communauté policière et qui constitue le fondement des activités légitimantes de la police au plan personnel et organisationnel". Nous reviendrons à d'autres applications de ce concept dans l'optique des sciences sociales.

VUE D'ENSEMBLE DE L'IDÉOLOGIE POLICIÈRE

Nous allons parler assez longuement de l'idéologie policière, en commençant par une vue d'ensemble du système de croyances, suivie d'une discussion de ses origines et des implications pour le comportement des agents de police. L'idéologie policière n'est pas socialement déviante mais semble fermement fondée sur les croyances et les valeurs de la classe moyenne canadienne. Elle comprend un engagement sincère envers un rôle de service social qui dépasse l'application du droit pénal, la protection du public et le maintien de l'ordre social, mais qui est centrée sur ceux-ci. Il y a un fort souci d'un mandat généralisé pour l'autorité policière et une tendance à classer les gens qui remettent cette autorité en doute comme hostiles à la police. Les événements ou les incidents sociaux impliquant le désordre, le désaccord ou des illégalités apparentes sont facilement simplifiés et insérés dans un cadre approprié pour qu'ils puissent faire l'objet de mesures policières, même si un observateur impartial pourrait mettre en doute l'à-propos à la fois du classement et des mesures. La profession policière est fortement orientée vers l'action et il n'est pas étonnant que les aspects conceptuels de l'idéologie soient intégrés à des tendances à l'action qui devraient donc être considérées comme faisant partie de l'idéologie. En fait, l'idéologie n'a pas seulement une orientation vers l'action, elle comporte des éléments d'action.

L'idéologie policière est de nature collective pour plusieurs raisons. La première formation des recrues inculque un sentiment collectif, comme l'indique Manning[8], et lorsqu'il commence à travailler le nouveau policier apprend à dépendre de ses pairs et des agents les plus expérimentés dans des situations ambiguës et douteuses où des décisions rapides sont nécessaires. Il est facile de se tromper; souvent le motif de l'intervention de la police est douteux et seule la possibilité de compter sur l'appui réciproque soulage une partie de la tension et rend la situation viable. Cette nécessité d'appui réciproque dans des situations où la légalité et l'à-propos des mesures policières peuvent être douteux ajoute un élément de secret et, en même temps, fait de la loyauté envers les pairs un aspect fondamental du système de valeurs. Par ailleurs, si un agent est pris à enfreindre les règles, on ne peut permettre que la légitimité du corps policier en souffre; le processus disciplinaire est mis en branle et l'individu subit une sanction qui semble injuste pour des actes souvent bien intentionnés. En fait, cependant, les conséquences

internes des réactions de la police aux critiques peuvent être bien différentes de ce que l'on donne à croire au public.

Nous avons tenté de présenter une image d'ensemble de l'idéologie policière, mais le caractère complexe du phénomène, ses fondements et ses répercussions sur les agents de police ne sont pas aussi faciles à saisir. Pour élaborer sur ce sujet, nous présentons maintenant une description peut-être plus utile, mais aussi assez longue et complexe, de la dynamique de l'idéologie policière, des interactions entre les facteurs sociaux, psychologiques et politiques, qui ont tous une influence sur sa nature. Nous commencerons par une brève discussion du fondement culturel ou social du système de croyances, puis nous parlerons de l'orientation vers le service et de l'acceptation professionnelle de la responsabilité par la police avant de décrire les aspects du rôle policier qui sont en interaction avec les caractéristiques psychologiques et physiologiques pour aboutir aux tendances à la fois cognitives et actives que nous avons appelées idéologie policière.

LE FONDEMENT CULTUREL DE L'IDÉOLOGIE

La plupart des recrues arrivent dans la police avec un ensemble de croyances à propos du travail policier qui constitue le fondement de l'élaboration de ce que nous appelons l'idéologie policière. À partir de nos entretiens avec ces recrues et de nos observations de nombreux Canadiens de classe moyenne et de nos entretiens avec eux, nous avons induit que ces croyances ont un fondement culturel. Elles comprennent une acceptation, et presque un respect, d'une forte autorité policière et une croyance apparente qu'il existe pour les problèmes sociaux des solutions fermes, simplistes et faciles à appliquer, axées sur l'autorité. Dans la classe moyenne et, dans une mesure quelque peu moindre, dans le monde policier, tout porte à croire que l'on tolère assez mal les valeurs culturelles divergentes et les autres formes de déviance par rapport à un ensemble relativement rigide de normes et d'attentes sociales.

D'autre part, il y a en général beaucoup de respect et de confiance envers la police. On craint relativement peu les abus de l'autorité policière et il arrive très souvent que ces abus reçoivent un appui général parce qu'ils sont commis en vue de ce que l'on croit être le bien de la société. Il existe une croyance relativement répandue voulant que la police doive avoir plus de pouvoirs, que les lois ne soient pas assez rigides et que les tribunaux et les services correctionnels soient trop permissifs et trop souples.

Étant donné les croyances de la population source, il n'est pas étonnant de constater que les recrues acceptent facilement un mandat fort pour le maintien de l'ordre assorti du monopole de la coercition légale pour le corps policier. En particulier, les recrues croient que la police peut avoir des répercussions impor-

tantes sur la société et tendent à supposer que le rôle policier est relativement simple. Ils perçoivent donc l'application de la loi en termes relativement simplistes.

Nous avons reconnu un potentiel évident pour un conditionnement actif des attitudes et également pour le renforcement de la légitimité de certaines croyances policières à propos du travail policier de la part d'une certaine partie du public canadien. Nous allons maintenant décrire, disséquer et expliquer le système de croyances que nous avons dégagé et suggérer ce qu'il pourrait signifier quant au rôle policier, aux interactions internes au sein des corps policiers, aux interactions avec le public, à la formation policière, à la socialisation, à la police et finalement aux efforts de légitimation de la police. En premier lieu, il faut examiner certaines des inductions faites à partir des observations et des entrevues structurées.

UNE CROYANCE DANS L'APPORT DE LA POLICE À LA SOCIÉTÉ

Les données montrent clairement qu'au moins quatre-vingt-dix pour cent des recrues entrent dans la police avec un désir sincère de contribuer à la solution des problèmes sociaux. La plupart d'entre eux sont conscients des souffrances humaines qui découlent des désordres sociaux et interpersonnels et de la violence contre les personnes. La plupart, sinon tous, entreprennent leur carrière avec la croyance qu'ils peuvent aider à diminuer ces problèmes et qu'il y a un rapport causal direct entre les actes de la police et les conséquences sociales. Ils croient qu'ils devraient avoir, et qu'ils auront effectivement, l'occasion de s'acquitter d'une fonction sociale respectée et nécessaire et qu'un bon rendement sera reconnu à la fois au sein du service et dans la société. Essentiellement, la légitimation de leurs propres croyances à propos d'eux-mêmes et de leur rôle, exige une certaine preuve qu'ils contribuent à l'amélioration de la société. Les échecs qui peuvent être attribués à des causes sur lesquelles ils n'ont aucune prise ne nuiront pas à leurs croyances en leur propre légitimité. Cependant, les échecs qui ne peuvent aucunement être rationalisés peuvent créer une grande anxiété.

Si cette croyance en une fonction de service social n'avait pas été manifeste dans l'esprit des recrues aussi bien que des officiers d'expérience, nous l'aurions attribuée à un effet de justification de rôle. Il est probable que quatre-vingt pour cent des contacts des patrouilles policières avec le public découlent d'un souci de service public qui n'a guère de rapport avec les activités de lutte contre le crime que l'on considère généralement être l'essentiel du travail policier. Bon nombre de ces fonctions de service public sont parmi les moins aimées et parmi celles qui risquent le moins d'aboutir à la légitimité policière en tant que lutte contre le crime, de sorte que l'on pouvait s'attendre à une certaine rationalisation des rôles. Il était

cependant clair que les nouvelles recrues avaient une orientation de service social et il semblait donc que c'était l'un des motifs les plus répandus du choix d'une carrière policière.

LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DE LA POLICE ET LEUR APPORT À L'IDÉOLOGIE

Il est probablement logique de conclure que les valeurs et les croyances des policiers influencent les responsabilités qu'ils acceptent et les rôles qu'ils jouent. À première vue, il pourrait ne pas sembler logique de conclure que les rôles et responsabilités de la police ont également des répercussions énormes sur ce que la police croit et privilégie, mais c'est précisément ce que nos données ont montré. Il ne s'agit pas là d'une contribution nouvelle à la science du comportement; il existe des volumes qui présentent des preuves empiriques à l'appui de ce mécanisme[9]. Cependant, la discussion qui suit devrait être constructive en vue d'une meilleure compréhension des croyances et des valeurs de la police, de la façon dont celles-ci sont formées et influencées par les exigences du rôle policier.

Au Canada, la police a, professionnellement, accepté des fonctions très larges: aider les citoyens en difficulté, protéger les gens et leurs biens et maintenir l'ordre dans la société canadienne. La difficulté de définir les limites de ce mandat en partie auto-assumé a abouti à la confusion, au stress et à un souci constant de l'autorité et de la légitimité personnelle; elle a contribué fortement à l'élaboration d'un ensemble collectif de croyances servant à protéger et à soutenir, et qui crée certains problèmes à l'égard de la légitimité sociale de l'institution policière. Nos observations montrent ce qui semble être une interaction dynamique entre les croyances de la police, ses rôles et ses fonctions, les gestes qu'elle pose effectivement et des facteurs psychologiques et physiologiques de nature générale.

L'IMPRÉCISION DES RÔLES, LA TENSION DE RÔLE ET LES CROYANCES COLLECTIVES

Il est possible de postuler à partir de la théorie générale de la psychologie de l'affiliation selon Schacter[10], que les tensions du travail mènent à la fois à l'interaction et à une façon expressive de faire face à la situation. Le travail comporte effectivement de nombreuses sources de tensions et Sutton[11] suggère, à l'appui du modèle de Schacter, qu'une idéologie peut se dégager en réaction à la tension d'un rôle social. Par exemple, l'application des lois crée en elle-même une certaine tension de rôle, parce que cela signifie que l'on entreprend une confrontation quelque peu punitive, un genre d'interaction qui est contra-normatif et donc source de tensions. "Monsieur, vous rendez-vous compte que c'est une zone de cinquante kilomètres? Vous faisiez plus de soixante-dix." La courtoisie ne découle pas uniquement du désir du service de police d'assurer de bonnes relations publiques; l'agent lui aussi trouve une interaction agréable et cons-

tructive plus facile et moins tendue. Si on lui répond: "Tu n'as rien de mieux à faire, espèce de chien sale!" cela produit un stress à plusieurs titres. En premier lieu, cela montre un respect insuffisant de l'autorité policière qui est si essentielle à des interactions sans heurts avec le public. En second lieu, c'est une attaque personnelle qui produit un stress personnel. Quelle que soit la réaction de l'agent, et peu importe sa personnalité, il y a des coûts émotifs ici.

Comme on l'a dit au chapitre I, l'évolution des systèmes de valeurs entraîne des remises en question de l'exercice de l'autorité policière, alors que des problèmes généraux de légitimité sociale se produisent à l'égard de groupes d'intérêt dont le prestige est nouvellement établi dans une société canadienne pluraliste.

Ces deux facteurs contribuent à l'ambiguïté des rôles et donc au stress. Les recrues font face au stress lorsqu'elles passent par une période d'adaptation sociale au rôle policier. Le nouveau policier ne devra peut-être pas changer complètement son cercle d'amis, mais il devra d'ordinaire limiter certaines activités et modifier certaines relations, ce qui peut contribuer au niveau général de stress. "Tu es devenu flic! Vous autres, les flics, vous aimez ça bousculer le monde. J'ai eu une contravention..." Quel agent de police n'a pas entendu des choses semblables des douzaines de fois? Le travail par relais, l'exposition fréquente au danger, des rencontres désagréables avec certains éléments du public, la présence fréquente dans les situations de crise et la participation à des activités qui sont source de stress, par exemple les poursuites en automobile, les bagarres ou les cambriolages sont également, comme nous l'avons déjà dit, des aspects du rôle policier qui sont source de stress.

Dans une certaine mesure, la nature même du rôle policier intervient dans l'interaction sociale normale entre la police et les autres gens. Les données de Cooper[12] confirment fortement ce point. Il est rare d'interviewer un agent de police qui ne croit pas que le rôle policier a affecté sa vie familiale et communautaire. Certains des plus âgés se sont adaptés, peut-être avec certains coûts résiduels et, ici encore, les données de Cooper confirment ce point, mais bon nombre des plus jeunes présentent des commentaires très vifs sur les tensions de rôle.

Comme le montre le modèle de Schacter, le stress crée un besoin de soutien réciproque, tant psychologique (par l'expression et l'interaction) que physique (soutien et aide collectifs). L'incertitude quant à la légitimité et l'à-propos des actes posés dans le feu de l'action, souvent dans des situations très ambiguës peut créer un besoin de protection, par le secret réciproque. Par ailleurs, un sens éthique très développé et une orientation de service public contribuent à une somme considérable d'ambiguïté et de stress internes lorsque d'autres policiers, que l'agent se

croit obligé de protéger, se comportent d'une façon qui lui semble impropre.

Étant donné l'ambiguïté et le caractère très variable des situations rencontrées, il n'est pas étonnant de découvrir un désir de simplifier et d'établir des catégories dans la mesure du possible, de rechercher une frontière bien définie entre le bien et le mal, et de tenter de mettre au point un catalogue personnel des actes appropriés. En fait, comme le dit Gerard[13], il s'agit là d'un comportement humain caractéristique, surtout dans un environnement complexe. "L'individu travaille constamment à simplifier ses pensées à l'égard de l'environnement et à imposer un certain système aux événements qui l'entourent". Dans le cas de la police, bien que ceci découle probablement du désir d'éviter l'ambiguïté et de simplifier le choix des actes légitimes, il en résulte des problèmes pour les agents de police tout au long de leur carrière.Bon nombre des situations que rencontre la police sont ambiguës et complexes. Étant donné les limites douteuses de ce qui constitue l'ordre, la police intervient volontiers chaque fois qu'il y a anxiété humaine. "À qui d'autre pourrait-on s'adresser?" demande-t-on fréquemment dans les milieux policiers. La légitimité personnelle exige la réalisation de la responsabilité policière; ainsi, l'agent de police assume l'autorité et prend des mesures dans des situations où l'à-propos à la fois de son autorité et de ses actes sont douteux. Souvent, la police s'occupe de problèmes sociaux complexes, surtout parce que personne d'autre n'est disponible, et tente d'appliquer des solutions et des contrôles simplistes qui ne sont pas appropriés. Les conséquences de cette imprécision des rôles et les solutions de replâtrage qui en découlent comprennent notamment:

- un stress de travail pour l'agent de police qui n'est pas certain des limites de son rôle et qui se rend compte qu'il n'apporte pas une solution durable à des problèmes humains complexes;

- l'expansion de la fonction policière dans des secteurs très douteux où la police n'est pas convenablement formée; elle n'a ni le temps ni l'envie de s'occuper de ce genre de problèmes; et

- des croyances douteuses quant au rôle et à la fonction de la police qui imprègnent la pensée et les actes des agents de police; la police se trouve ainsi amenée à s'acquitter de fonctions qu'elle n'est pas prête à assumer et peut-être à négliger des rôles qui sont appropriés.

Ainsi, l'imprécision du rôle aboutit au stress, à l'expansion générale du rôle policier dans des domaines où l'intervention policière peut être mise en doute et à une justification presque inhérente de cette action: "Lorsque le public le réclame, nous

devons répondre et poser des actes". La police remet rarement en doute son autorité d'agir; elle ne peut se permettre de le faire sans violer la première règle officieuse "il ne faut jamais perdre le contrôle" (Brown[13]). Pour les cadres de la police, le souci des priorités assume une grande importance dans de tels cas, parce que la légitimité de la police pourrait souffrir d'une affectation impropre des ressources.

LA NÉCESSITÉ DE L'AUTORITÉ

Il est clair d'après ce que nous avons dit jusqu'ici que l'acceptation par la police d'une responsabilité très large et mal définie contribue à porter la police à interpréter les normes morales et légales, à assumer l'autorité et à prendre des mesures pour contrôler le désordre dans des situations où de telles mesures pourraient bien n'être pas rigoureusement légitimes, au sens juridique ou social. Bien que la loi légitime l'action policière dans de nombreux cas, elle limite également les pouvoirs de la police dans de nombreux autres cas. On comprend facilement qu'on ait hésité, en démocratie, à donner à la police des pouvoirs plus étendus que ce qui est nécessaire, au moins en partie parce que celle-ci aurait une tendance naturelle, comme le suggère Gerard[13], à définir étroitement et à simplifier le droit et les situations qu'elle rencontre pour rendre son travail plus facile. Il pourrait facilement en résulter une mauvaise application des pouvoirs policiers et de la loi. Les limites qu'impose la loi au comportement policier signifient cependant qu'il est difficile pour la police de maintenir l'ordre en demeurant toujours dans les limites de la loi. Puisque son autorité légale est si limitée, la police a tendance à s'inquiéter des menaces à cette autorité. Parfois, comme l'a bien montré la Commission Macdonald[14], on est fortement tenté d'outrepasser la loi pour réaliser des objectifs que la police (et une grande partie du public) considère parfaitement légitimes.

Ce souci d'autorité de la part de la police ne doit pas être entièrement confondu avec le désir du pouvoir pour le pouvoir. Sans l'autorité nécessaire, la police croit qu'elle ne peut remplir son mandat, que sa propre légitimité est en doute. En outre, elle reconnaît que l'acceptation facile de l'autorité policière par le public peut aboutir à la solution ordonnée d'incidents qui pourraient autrement se terminer dans la violence.

Ce que dit Bendix[15] de l'idéologie de gestion semble aussi pertinent au problème d'autorité dans le travail policier, dans un sens légèrement différent. La police a accepté la responsabilité de gérer, ou au moins de contrôler, l'ordre dans notre société et elle a besoin d'autorité pour exercer ce rôle. Les contestations de l'autorité policière menacent la capacité de la police à effectuer une tâche que beaucoup, sinon tous, considèrent extrêmement importante. D'autre part, si les gens respectent l'autorité de la police, il n'est guère besoin de confrontation; l'image de la polie est établie. Finalement, la définition policière d'une

société idéale est nécessairement la suivante: un lieu rationnel et ordonné où l'autorité policière n'est pas mise en doute. Pour reprendre les termes de Berger, c'est là la définition légitimante de la réalité[9].

D'une façon quelque peu inconsciente, la police classe les divers éléments du public en fonction de la mesure dans laquelle ils font preuve du respect nécessaire de l'autorité policière. Ceux qui remettent effectivement en doute les méthodes policières ou qui ne réagissent pas avec la conformité attendue ou du moins désirée sont perçus dans une lumière négative parce qu'ils remettent en doute la légitimité de la police. Les criminels, dans la mesure où ils respectent le pouvoir et l'autorité de la police, peuvent en fait être considérés de façon plus favorable que les citoyens dissidents. Voici à cet égard une citation intéressante mais non unique:

"La police est généralement bien respectée, sauf par les gens instruits qui croient qu'ils n'ont pas besoin de respecter les règles, que les règles ne sont pas faites pour eux, par les dames qui sympathisent avec les criminels et par les travailleurs sociaux qui prennent souvent la mauvaise décision. D'autre part, les criminels respectent généralement la loi."

Un problème fréquent pour les policiers en patrouille est la mesure dans laquelle les appels qu'ils reçoivent ont trait à des situations où ils n'ont vraiment aucune autorité et probablement, en fait, aucune responsabilité réelle. Au sens large, cependant, la police a accepté la responsabilité du maintien de l'ordre. En conséquence, le désir de légitimité personnelle chez les policiers exige qu'ils s'occupent de tous les cas d'insécurité publique ou personnelle en présentant un air d'autorité qui, s'il est accepté par les personnes en cause, peut amener le contrôle du désordre et la diminution de l'incertitude. Ceci a au moins deux conséquences. La première est le problème de l'imprécision et du stress du rôle, dont nous avons déjà parlé, alors que l'autre est une expansion presque illimitée du rôle policier.

Puisque la police s'occupe d'incidents comme les chiens qui aboient, les individus suspects, les voisins bruyants, les enfants disparus et les intrusions, puisqu'elle est le seul organisme en service vingt-quatre heures sur vingt-quatre, elle tend à créer une demande pour ses propres services par sa réaction presque automatique aux demandes de service provenant du public. Ces réactions renforcent les attentes du public et la police reçoit alors des appels pour une gamme encore plus étendue d'incidents qui pourraient bien dépasser la responsabilité et l'autorité légitimes de la police. Souvent, la police n'a pas d'autorité réelle pour s'occuper d'une situation donnée, ou parfois elle n'est pas capable de le faire efficacement. D'ordinaire, dans de tels cas, on renseigne les gens sur les sources d'aide disponibles. Dans certains cas, cependant, on déclare que l'on prendra certaines

mesures dans le but de créer un sentiment de sécurité ou de satisfaction (et donc d'approbation) chez les personnes en cause, alors que cela n'est pas vraiment justifié. Il semble que le fait d'admettre que certaines préoccupations du public ne relèvent pas de la responsabilité de la police soit parfois perçu comme l'incapacité de maintenir l'ordre et le contrôle social. Une partie de l'image que la police a de soi est la croyance qu'elle devrait être compétente à faire face à toutes les variétés d'incertitude sociale. L'incapacité de le faire, pour diverses raisons, aboutit à une attitude défensive, à la peur que sa propre légitimité ne soit remise en doute et à une certaine hostilité envers les gens qui semblent faire obstacle.

En conséquence de cette incertitude qu'elle ressent à l'égard de son autorité, la police a une attitude relativement défensive à l'égard des critiques publiques et, en particulier, des médias. Cette attitude a pour effet de limiter les interactions, la communication et la collaboration à la solution des problèmes.

Avant de quitter ce domaine très important de l'autorité policière, une autre remarque semble s'imposer. Dans sa recherche de la légitimité qui, dans les interactions avec le public, et marquée par le respect du public pour l'autorité policière et par une réaction favorable au service policier, la police est très axée sur l'action ou, peut-être mieux, la réaction. C'est là un aspect très important du travail policier et un élément central du système de croyances de la police. D'autres attitudes et d'autres émotions sont influencées par cettre orientation, comme nous le verrons dans les pages qui suivent.

DES CROYANCES ET DES VALEURS AXÉES SUR L'ACTION

Il y a naturellement tout un ensemble d'ouvrages sociologiques et psychologiques sur le rapport entre l'action, la participation émotive et la connaissance. Le travail fait par Festigner[9] et ses collègues sur les aspects de stress de la dissonance cognitive, de la justification des décisions, de la justification des efforts, etc., semble très approprié au cas de la police. Le travail de Bem, Kogan et Wallach[17] sur les effets de contrôle et de renforcement et de l'appartenance à un groupe est également très pertinent, puisque ces deux forces semblent jouer en même temps dans la police.

De toutes les professions, la police et probablement celle où l'on risque le plus de devoir prendre des décisions rapides dans des cas où il manque une bonne partie des renseignements souhaitables. Ces décisions concernent presque toutes des gens, la plupart sont publiques, dans une large mesure, et les erreurs de perception ou de jugement ouvrent la porte à des reproches publics à l'endroit du policier et souvent de ses collègues ou de l'ensemble du service. Comme on l'a déjà dit, le pouvoir discrétionnaire est un terme fréquemment utilisé mais insuffisant pour décrire les décisions que la police doit prendre. Le pouvoir discrétionnaire

implique la conscience des résultats vraisemblables et possibles, qui existe rarement dans le travail policier, et un choix, qui n'existe pas non plus dans certaines circonstances, par exemple qu'on s'attend à ce qu'un agent agisse dans la plupart des cas, même s'il juge que la situation ne justifie pas l'intervention de la police.

On entend à la radio: "Voiture 16 - allez voir au 923 Melton - les voisins disent qu'il y a une bagarre - on dirait qu'une femme est en train de se faire tuer."

Au 923, il y a des signes manifestes d'une consommation excessive d'alcool et d'une hostilité considérable, mais personne ne demande d'aide. Il y a de nombreux facteurs inconnus et plusieurs lignes de conduite possibles. Dans de tels cas, il arrive souvent que l'agent de police prenne des mesures qui semblent appropriées compte tenu de la pression du temps et de nombreuses autres tensions, mais qui s'avèrent d'un caractère hautement suspect. Ces mesures doivent être dénoncées ou appuyées lors des actions ou des discussions subséquentes, lorsque la décision est remise en doute. Souvent, il y a des conséquences considérables et des effets secondaires aux mesures policières. Dans un cas de ce genre, un agent est intervenu et il en est résulté un décès. Dans un autre cas, l'agent n'est pas intervenu et une femme a été grièvement blessée. À tout le moins, dans un tel cas, l'aveu que le geste posé n'était pas approprié peut diminuer la crédibilité de la police et donc la légitimité personnelle et interne du corps policier. Selon le cas, les agents peuvent même faire face à des accusations. Il n'est donc pas étonnant que, pour citer Manning[8], "la légitimité de l'autorité policière n'est pas mise en doute et elle est postulée plutôt que discutée" par les policiers. De même, les mesures prises doivent être traitées comme si elles étaient appropriées, même si, avec le recul, d'autres options auraient pu être préférables.

Non seulement les gestes de la police sont-ils tacitement approuvés par un code réciproque de silence dans un tel cas, mais un mécanisme similaire à la justification de l'effort entre également en jeu. Dans ce cas, il serait plus juste de parler non pas d'effort, mais d'une tension découlant de l'action des nombreux agents de stress que nous avons déjà repérés. Les justifications idéologiques - le travail policier est important, le rôle de la police est significatif, l'autorité policière est nécessaire et justifiée - sont des réactions en grande partie inconscientes à la tension des rôles et elles renforcent les systèmes de croyances que nous avons relevés, assurant une légitimation tacite et inconsciente, personnelle et réciproque, des divers actes de la police.

Il y a évidemment dans tout ceci des conséquences au plan de la légitimité sociale. Les gestes de la police qui comportent des atteintes manifestes à la loi ou aux droits sociaux des individus affectent la légitimité de l'ensemble du service et de la police en général. Manifestement, la légitimité du corps policier ne

saurait être contestée; ce sont donc les agents qui doivent répondre de la légitimité de leurs actes. Étant donné les facteurs dont nous avons parlé, l'incertitude entourant les décisions de la police, le soutien réciproque presque automatique des mesures prises et une réaction viscérale collective aux incidents, il n'est pas étonnant que l'on ait souvent l'impression que la police tente de cacher un comportement inefficace et même illégal. Cependant, au moins dans une certaine mesure, c'est la seule façon de fonctionner avec un semblant de collaboration, étant donné la nature du travail policier. Il se peut que les gestes posés par un agent aient été manifestement mal avisés, à la lumière de toutes les informations disponibles, mais de son point de vue, au moment de l'incident, c'était la meilleure option disponible. Nous croyons que ceci a des conséquences importantes pour la formation policière, la gestion de la police et la compréhension par le public du comportement policier; nous tenterons plus loin d'éclairer davantage ce phénomène complexe.

Il nous semble à propos de signaler un autre point quant à l'effet de la justification collective des gestes individuels. Lorsque la police agit collectivement et que la responsabilité est dispersée, nous croyons qu'il y a une tendance à prendre des décisions plus fortes et plus dures pour le client que lorsqu'un agent agit seul. Nos données sont assez faibles à cet égard, et, en fait, la présence d'autres agents signifie d'ordinaire que d'autres variables de la situation sont également différentes; nous croyons cependant qu'il y a des facteurs collectifs en jeu, qui sont peut-être similaires au phénomène que décrivent Wallach et Kogan[18] à propos de la prise de risques: "Ce sont les liens effectifs formés lors de la discussion qui permettent à l'individu de se sentir proportionnellement moins à blâmer lorsqu'il considère l'échec possible d'une décision". D'autres facteurs pourraient être en jeu dans de telles situations et il faudrait davantage de preuves empiriques de la fréquence et de l'étendue de la variabilité des décisions prises individuellement ou collectivement.

L'IDÉOLOGIE EN TANT QUE SYSTÈME COLLECTIF DE CROYANCES

En parlant de l'idéologie, nous avons fait valoir que des facteurs comme la ressemblance des antécédents, les motifs de départ, la formation et les expériences relatives au travail, les caractéristiques de la responsabilité et des rôles de la police ainsi que la méfiance de l'agent de police à l'égard de la gestion publique et policière, contribuent par interaction à un système commun de croyances. Le besoin de légitimité personnel s'étend à la légitimité collective, parce que les agents de police agissent rarement seuls, parce qu'ils sont perçus comme une collectivité et parce qu'il y a une réaction empathique aux incidents qui se produisent dans la rue, à tous les paliers hiérarchiques d'un service policier. Plusieurs facteurs semblent contribuer à ce que l'on pourrait appeler une "identification viscérale à l'homme de la rue".

Les agents acquièrent au début de leur carrière une impression commune d'isolement des interactions sociales normales.Tous les policiers sont conscients d'une mission de contrôle social qui les met à part des autres, et il y a un sentiment important de danger physique, de stress et donc d'anxiété à propos du travail, même s'il n'est pas considéré convenable d'avouer de tels sentiments. Il se produit donc une réaction collective, pour se protéger contre l'insécurité physique et psychologique et cet élément collectif joue un rôle majeur dans la rationalisation et la légitimation interne des actes de la police.

Même lorsqu'ils parlent de leur formation, les policiers récemment recrutés parlent volontiers avec beaucoup d'intérêt des expériences que leur ont racontées leurs instructeurs et auxquelles ils semblent participer. Un fort sentiment de communauté et de réciprocité se développpe au cours de la formation, comme Van Maanen[19] l'a bien montré, et ce sentiment se renforce plus tard de plusieurs façons. Comme on l'a déjà dit, les policiers sont souvent incertains à l'égard des lignes de conduite légitimes et le code de silence et de soutien réciproque protège contre les indiscrétions qui pourraient être commises dans le feu de l'action. Les policiers sont également reliés par un aspect particulier du rôle policier, celui d'observateur critique, par lequel on s'intéresse aux gens et à leurs intentions apparentes à l'égard d'autres personnes, par rapport à l'optique orientée vers soi qui caractérise la plupart des profanes. Les policiers jouent effectivement le rôle de chien de garde ou de surveillant; leur fonction même les met à part des personnes qu'ils desservent. Seul un autre policier voit les choses d'une façon similaire et ils sont reliés, dans une certaine mesure, par la communauté de leur point de vue humain.

Les expériences, les anecdotes, les stéréotypes partagés contribuent à un système collectif de croyances, d'attitudes et donc de perceptions portant à la fois sur le public et sur le rôle qui convient à la police. Un des résultats de ce partage des sentiments, des expériences, des expressions est un lien réciproque d'appartenance, un mécanisme de soutien et de vérification qui conduit à des tentatives de légitimation collectives. Il s'agit d'un phénomène de soutien réciproque qui peut ou non contribuer à la légitimité sociale. Ce phénomène permet cependant aux agents de police de faire mieux face aux incertitudes, aux ambiguïtés et aux autres tensions du rôle policier. Les aspects de substitution de ce mécanisme, dont nous avons déjà parlé, contribuent à construire quelque chose de plus qu'un lien réciproque d'appartenance. C'est là un élément majeur du mécanisme de socialisation policière ou, du moins, cela représente le renforcement constant d'un ensemble de croyances, d'attitudes conceptuelles et d'émotions qui semble imprégner en profondeur les expressions et les actions des policiers de tous les grades. Il existe une large compréhension réciproque, et même des réactions émotives caracté-

ristiques qui définissent ce qui est ressenti comme un comportement convenable pour la police. Il ne fait guère de doute que les officiers supérieurs, écoutant le rapport du matin où l'on raconte les expériences de la nuit, partagent ces activités au niveau viscéral et que cette réaction viscérale a des répercussions sur les décisions. En conséquence, les policiers de tous les grades ont l'impression évidente de faire partie d'une entreprise collective, une entreprise axée sur les activités qu'implique dans la rue le maintien de l'ordre.

A notre connaissance, en fait, il n'existe aucune autre profession qui comporte une identification émotive semblable de la part des cadres supérieurs avec les employés les plus subalternes de l'organisation. La vérité, cependant, est que les agents de police ne sont pas membres d'une hiérarchie au sens habituel. En vertu de la Loi sur la police[21], ils sont personnellement chargés du maintien de l'ordre et de l'application de la loi; cette fonction ne leur est pas attribuée par l'entremise d'une hiérarchie administrative et leur autorité provient d'un document juridique plutôt que de leurs supérieurs hiérarchiques. Ainsi, le mandat de l'agent de police comporte la possibilité d'une somme considérable de pouvoirs discrétionnaires et d'indépendance. Il peut faire l'objet de sanctions disciplinaires pour un comportement contraire à la loi, ou pour sa tenue et son comportement à l'égard du public, mais ses décisions relatives à l'application de la loi, à la condition que ses propres actes demeurent dans les limites de la loi, ne sauraient facilement être remises en doute par un officier supérieur.

L'essence même du travail policier se retrouve dans les activités des agents en patrouille et des enquêteurs. Les officiers supérieurs s'identifient aux actes de leurs subordonnés des opérations et non pas vice versa. Comme le signale Manning[8], ce sont là les activités légitimes du travail policier, qui ne sont accessibles aux officiers supérieurs que par personne interposée. Ceci aboutit à la création de liens "vers le bas", les officiers supérieurs s'identifiant aux activités de leurs subordonnés, phénomène qui contribue à un certain nombre de préoccupations intéressantes au plan de la gestion. Ainsi, pour les officiers subalternes, le rôle des officiers supérieurs n'est pas relié au travail policier; il n'est pas rare qu'ils les considèrent comme ayant perdu contact et intéressés uniquement à des machinations politiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du corps policier.Ils croient que les officiers supérieurs sont surtout intéressés à de bonnes relations publiques à des fins politiques alors que, en fait, les officiers supérieurs de police semblent trop mêlés au plan émotif comme à celui de la gestion, aux incidents et aux activités qui se déroulent dans la rue.

Cette identification aux éléments de la rue, aux crises et aux défis de chaque jour, tend à détourner l'attention des officiers supérieurs des préoccupations plus abstraites et de plus grande envergure de la gestion policière. Ils essaient de gérer les

événements de la rue au moyen de mécanismes administratifs qui ne sont guère pertinents à l'efficacité du travail policier. Nous avons pu constater que les officiers supérieurs qui sont capables d'abstraction et d'une certaine envergure, risquent d'être suspects dans leur propre service parce qu'ils tentent de réexaminer les rôles de la police et de réorienter les énergies policières; ils créent ainsi une certaine anxiété. Il n'est pas improbable que ceci ait un lien avec certains doutes, de la plupart des policiers, quant à la légitimité du comportement policier normatif. Le "véritable policier" serait celui qui aurait une réputation d'efficacité dans la rue. Les administrateurs sont cependant acceptables s'ils se sont mérité le respect à titre de patrouilleurs ou d'enquêteurs et s'ils ne remettent pas en doute les activités normatives au palier des opérations.

RESTRICTIONS À LA CRÉATION DE LIENS

Même si nous avons fait valoir qu'il y a une identification collective distincte chez les policiers engagés dans les activités proprement policières, certains facteurs semblent nuire à l'établissement de relations personnelles étroites. Il y a un fort sentiment de responsabilité individuelle et des styles personnels relativement uniques de travail policier sont la norme. Lorsque la légitimité collective est aussi influencée par le comportement individuel, il y a nécessairement une certaine tension et la nécessité constante de soutien et d'aide réciproque rend cette tension particulièrement importante dans le travail policier.

Les parties de la collectivité ne sont pas exactement pareilles. Le lien est loin d'être parfait. Chaque policier fait inévitablement partie de l'ensemble, pourtant c'est aussi un individu distinct. Là où la divergence par rapport au comportement accepté est très importante, les policiers ont recours à la sanction de l'isolement. Une divergence modérée signifie uniquement que certains policiers préfèrent ne pas travailler avec le déviant. La plupart des policiers en connaissent certains autres avec lesquels ils préfèrent faire équipe et un grand nombre qu'ils tolèrent. Par exemple, former une équipe d'agents ou de sergents-détectives dont l'un des membres est jeune ou l'autre vieux, ou dont l'un est enthousiaste et l'autre beaucoup moins peut entraîner des problèmes. Le partenaire a une grande influence sur le comportement du policier, particulièrement s'il a plus d'ancienneté, et bon nombre de policiers enthousiastes croient qu'ils ne peuvent légitimement s'acquitter de leur rôle policier parce que les croyances et les actes de leur partenaire diffèrent des leurs.

Un autre facteur qui contribue à une impression d'impersonnalité et restreint la création de liens d'appartenance vraiment étroits, qui pourraient autrement être possibles, est la tendance qui semble générale à se protéger contre la manifestation d'émotions tendres en conservant une attitude ultra-virile. Les his-

toires qui circulent au vestiaire ou à la pause-café ont un accent "macho" et il y a convergence des attentes des pairs. Le portrait stéréotypé de l'agent de police est le suivant: il est masculin, fort, autonome, dur au besoin, capable de faire face à toutes les situations sans stress apparent et il ne manifeste guère d'émotion quelle que soit la situation. Une bonne partie de l'interaction avec les pairs implique une certaine affectation qui vise à confirmer et à maintenir cette image. Il se pourrait bien que les réactions prévues des pairs soient un des facteurs qui déterminent comment un policier agira dans une situation donnée, par exemple dans le cas d'une poursuite à haute vitesse ou à l'égard d'un ivrogne qui conteste l'autorité policière. Cependant, les réactions prévues des pairs ne sont pas les seules variables qui déterminent le comportement d'un policier dans de tels cas.

D'autre part, par ailleurs, il est probable qu'en réalité les policiers ont une plus grande conscience sociale, sont plus préoccupés et sympathiques à l'égard des personnes en difficulté que l'ensemble de la population. Certains, naturellement, ne le sont pas et d'autres cachent assez bien leur implication émotive. En général, cependant, il semble que cette comédie fréquente et relativement superficielle cache des sentiments réels et qu'elle peut aussi avoir pour effet d'empêcher le développement de liens vraiment étroits. On ne discute guère de l'à-propos des gestes posés par des individus, et il est rare qu'on admette ouvertement l'existence d'une collectivité, tant en fonction de l'implication dans les gestes des autres qu'en fonction d'une conspiration réciproque du silence. Il n'y a pas en général une forte cohésion émotive qui puisse aboutir à des relations qui soient source de soutien psychologique.

Même l'engagement au service public et l'idéalisme que nous avons décrits sont cachés par des expressions symboliques compensatoires, une façade de réparties légères mais sardoniques ("Il faut qu'on leur en donne pour leur argent"). Il y a des expressions pour désigner diverses situations ou divers clients "crottés", "chiens fous", "crosseurs", qui tendent à dépersonnaliser et à permettre aux policiers de discuter de situations qui sont source d'émotions, et peut-être même d'y faire face, d'une façon qui semble dégagée.

Cette inadmissibilité apparente de l'émotion dans un travail où l'on se trouve souvent dans des situations chargées d'émotion semble un mécanisme de défense qui joue également dans les relations interpersonnelles, aboutissant à des amitiés assez superficielles en dépit d'un fort appui réciproque au travail. D'autre part, il faut diminuer la tension; c'est pourquoi il se développe tout un vocabulaire de raccourcis expressifs, et l'on raconte les situations presque du point de vue d'un observateur, de façon à isoler le raconteur d'une participation émotive évidente.

LES CONFLITS AU SEIN DE L'IDÉOLOGIE

Dans les sections qui précèdent, nous avons dégagé les sources d'un vaste ensemble de croyances, de valeurs et de tendances à l'action qui sont interreliées. Elles semblent partagées, dans une mesure importante, par la plupart des policiers de tous les grades et de tous les postes. Ce système de croyances, ou idéologie, est important parce qu'il semble avoir un effet important sur le comportement policier et nous proposons, dans la présente section, de passer en revue et de consolider la nature de cet effet. Comme nous l'avons déjà dit, il semble que les croyances d'un individu soient fortement reliées à son comportement légitimant et que tout le monde se livre à un comportement légitimant la plupart du temps. C'est pourquoi comprendre l'idéologie, les raisons de son existence et ses rapports avec le comportement légitimant et la légitimité est une partie très importante de la gestion. La dernière section du présent chapitre est une revue de certaines des caractéristiques de l'idéologie policière et de ses rapports avec le comportement légitimant et la légitimité sociale.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

Voici les principales caractéristiques qui décrivent, définissent et expliquent l'idéologie policière:

a) Elle a un fondement et un appui culturel, bien que l'appui soit un peu moins global dans une société de plus en plus pluraliste.

b) Elle est en général officieuse, bien que la formation officielle y fasse un apport.

c) Elle est à la fois expressive et axée sur l'action.

d) Elle vise au soutien réciproque.

e) Elle est axée sur le service social (quelque peu altruiste).

f) Elle vise la définition, l'orientation et l'interprétation des rôles, des fonctions et des activités de la police.

g) Elle assure une protection psychologique et se renforce d'elle-même.

h) Elle se préoccupe intégralement du maintien de l'autorité policière.

i) Elle est moraliste et assez simpliste dans sa définition des rôles et des rapports.

j) Elle est défensive et tolère assez mal les opinions contradictoires.

k) Elle implique à la fois une image de soi et une image de la police dans la société.

Essentiellement, l'idéologie policière définit ce que les policiers, collectivement, croient d'eux-mêmes, de leur rôle et de leur interaction avec les gens, les autres organismes et la société en général. Pour comprendre comment les policiers voient la réalité et le comportement policier, il nous faut être au courant de leur système de croyances et des interactions et des contradictions entre les divers éléments de ce système. Dans les quelques pages qui vont suivre, nous allons traiter de certains des conflits internes de l'idéologie policière en expliquant pourquoi nous les croyons importants.

EXPRESSION, INTERACTION, OU SOUTIEN RÉCIPROQUE

Lorsque nous disons que l'idéologie policière est expressive, nous entendons par là qu'il y a un fort accent sur l'indépendance et l'individualité, bien qu'il y ait aussi des philosophies collectives et des activités expressives routinières. Nous croyons que les policiers fonctionnent d'abord comme des individus, puis comme membres d'une équipe, de sorte qu'il y a un certain conflit entre l'aspect d'expression de l'idéologie et celui de soutien réciproque. Dans la mesure où le système de croyances comporte une base culturelle et est orienté vers des rôles et des responsabilités similaires, ce conflit ne crée guère de problèmes. En fait, le soutien réciproque et la loyauté protègent effectivement l'individualité. Cependant, le recrutement de tous les segments semble souhaitable dans une société pluraliste où la légitimité dépend de la réalisation d'un équilibre social. Bien que la diversité culturelle interne n'ait pas encore été réalisée jusqu'à maintenant, pour diverses raisons, elle pourrait aboutir à un plus grand nombre d'optiques diverses, ce qui ajouterait probablement aux tensions qui existent déjà par suite des différences entre les valeurs et les attitudes de divers policiers. Ce conflit se manifeste déjà par les différentes attitudes entre les policiers les plus âgés et les plus jeunes dans de nombreux corps policiers[22].

SERVICE SOCIAL OU FONCTION D'AUTORITÉ

Il existe aussi certains conflits entre l'orientation des croyances policières vers le service social et le souci de maintenir l'autorité policière. Le rôle de service social est complexe et interactif, alors que les pressions visant à maintenir l'autorité policière tendent à la simplification et à la limitation de la complexité des interactions avec le public. L'autorité policière est une préoccupation de la police à l'égard de la gestion de l'ordre social, alors qu'une partie importante des activités réelles est axée davantage sur les relations interactives positives avec les gens. Ceci aboutit à une relation schizophrène

qui nuit à la coopération entre la police et le public. S'ajoutant à ce problème est un engagement idéologique envers certaines questions centrales du travail policier, le "véritable travail policier". Ceci comprend notamment les crimes de violence, les vols importants, les vols à main armée et d'autres menaces contre la personne. Ces activités policières de base ont un fort appui du public; la formation policière est d'ordinaire orientée vers ces activités et les jeunes agents de police ont hâte de faire du travail de patrouille ou d'enquête dans ces domaines. Puisqu'environ quatre-vingt pour cent du temps de la police est consacré à des activités de service social, cependant, il y a un certain conflit entre ce "véritable travail policier" et les exigences réelles de la tâche, au détriment à la fois des stratégies et du moral, comme on pourrait s'y attendre.

ACTION OU ORIENTATION CONCEPTUELLE

Un autre aspect de l'idéologie qui constitue un problème à l'égard de la gestion policière est son orientation vers l'action. La police existe dans un monde d'action où les réactions du public et son appui dépendent des comportements visibles de la police. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'on ne se préoccupe guère des stratégies et des objectifs à long terme. Le public et la presse, la direction de la police et les pairs risquent davantage de réagir à des actions précises qu'à des efforts bien planifiés de prévention du crime. Si l'on discute souvent les questions tactiques, la discussion est relativement superficielle et l'accent est surtout mis, même au palier supérieur, sur l'évaluation des réactions de la police aux incidents. La formation policière au travail, là où elle existe, se préoccupe surtout de réactions efficaces aux divers incidents.

Il y a quelques autres raisons à la priorité relativement faible des préoccupations stratégiques. La loi elle-même limite et restreint le comportement proactif de la police; la police n'est guère libre d'agir ni même d'obtenir des renseignements à moins qu'un crime n'ait été commis, et, même alors, elle doit disposer de certaines preuves reliant les personnes sur lesquelles elle veut enquêter à un crime donné. La légitimité du comportement policier proactif est toujours susceptible d'être mise en doute.

Les réactions possibles à des situations données constituent une partie très importante de la formation policière. Lorsque l'on étudie les stratégies, par exemple les méthodes de prévention du crime, l'approche que l'on adopte s'oriente surtout vers l'incident, ou implique une tentative de créer des attitudes qui appuieront la police dans les efforts réactifs qui lui sont plus habituels. La raison la plus claire de l'emploi de l'autorité coercitive, dans une société pluraliste, est la protection contre le mal physique ou le dommage aux biens. Tant que l'un ou l'autre ne s'est pas effectivement produit, il n'y a guère de fondement à l'action, de sorte que l'absence d'une orientation stratégique,

qui implique l'anticipation de la nécessité d'une intervention policière, n'est pas étonnante.

ATTITUDE DÉFENSIVE OU ALTRUISME

Nous avons déjà discuté assez en détail les aspects psychologiques d'auto-protection et de renforcement de l'idéologie policière. Ces aspects contribuent à la fiabilité et à l'uniformité de la police (par les éléments collectifs) mais ils contribuent aussi à faire étouffer certaines affaires, à un conservatisme excessif et à l'incapacité de modifier les méthodes, les attitudes et l'orientation. En ce sens, ces facteurs peuvent venir en conflit avec les aspects altruistes de l'idéologie et avec la capacité de la direction de la police de percevoir l'évolution de l'environnement et d'entreprendre des changements dans les rôles. Cet aspect défensif de l'idéologie policière s'ajoute au souci du maintien de l'autorité policière, souci qui est aussi en partie défensif, pour contribuer à l'intolérance envers les opinions contradictoires qui est une des caractéristiques que nous avons dégagées de l'idéologie policière.

Comme dans le cas de la plupart des idéologies, à la fois une image de soi et une image de la société sont en cause. La société s'évalue surtout en fonction de l'ordre et du contrôle, parce que la police s'occupe surtout de ces aspects. Puisque telle est leur fonction, et que cette fonction est tellement critique pour la société, les gens collaborent ouvertement avec la police. En réalité, évidemment, beaucoup de gens mettent à l'épreuve les limites de la liberté personnelle, parfois enfreignant la loi et créant du désordre pour des raisons personnelles et égoïstes, parfois se rebellant tout simplement contre des restrictions qui leur semblent irréalistes. Quelle que soit la raison du désordre, la police risque d'interpréter ce comportement de façon négative. Dans une certaine mesure, les policiers se croient relativement libres de motifs intéressés et s'attribuent presque le rôle de conscience de la société, définissant en quelque sorte la moralité pour les masses. Ce cadre de référence aboutit à des conséquences assez disparates. En premier lieu, il est important, étant donné cette image de soi, que la corruption policière n'existe pas. C'est pourquoi la corruption véritable est probablement relativement rare dans les services policiers du Canada[23]. En second lieu, puisque la police croit que son objectif légitime est de maintenir l'ordre et que les écarts par rapport à un code accepté sont définis comme un désordre, il y a une tension constante à l'égard de l'évolution sociale. La police se voit comme un moniteur ou un contrôleur du comportement humain, qui a pour objectif légitime l'application de la réglementation sociale et qui détient l'autorité nécessaire à cette fin. "L'autorité policière ne doit pas être remise en question parce que nous représentons la loi. Chaque fois qu'il se produit une incertitude, nous devons nous en occuper, parce que c'est notre fonction. Sans nous, la société s'effriterait."

Il n'est donc pas étonnant que la police perçoive même la remise en question de son comportement ou de ses décisions comme une menace. Essentiellement, les policiers perçoivent de telles questions comme une menace et à leur propre image et à l'autorité nécessaire pour s'acquitter de leur rôle social (c'est-à-dire à la fois à la légitimité personnelle et à la légitimité organisationnelle). L'idéologie policière tend à protéger les policiers contre l'imprécision des rôles, mais elle contribue également à les rendre sensibles aux critiques. La critique des actes individuels d'un policier est souvent ressentie personnellement, car elle touche aux valeurs intériorisées. Les critiques générales du comportement policier semblent souvent s'interpréter comme des attaques personnelles, parce que l'image de soi est si étroitement reliée à l'image collective de l'ensemble du corps policier. Si les réactions collectives aux critiques augmentent la cohésion, elles tendent également à isoler la police encore davantage de la société qu'elle sert, particulièrement des groupes qui peuvent avoir des valeurs déviantes. Souvent, les policiers ne font guère d'efforts pour comprendre les critiques. En fait, une réaction fréquente semble consister à grossir les critiques, à les rendre si extrêmes qu'il faut leur attribuer une origine tordue, parce qu'ainsi, elles peuvent être rationalisées dans le cadre de l'idéologie existante (le concept du dais sacré de Berger[9]). Ainsi, on fausse les critiques d'une façon non intentionnelle, on postule des motifs hostiles à la police et il en résulte une réaction policière quelque peu mésadaptée mais qui soulage la tension. Dans une certaine mesure, ce procédé permet de ne pas tenir compte de certains éléments, comme des décisions impopulaires des tribunaux, et de les considérer comme la preuve d'une attitude trop permissive de la société.

Pour maintenir cette image double, la police doit assumer l'autorité chaque fois qu'il y a incertitude. Puisque les modifications des rapports de force au sein d'une société créent des incertitudes, des anxiétés et des menaces pour certaines gens, la police est portée à interpréter de tels changements comme des menaces à l'ordre et à la stabilité.

Il est certain que les changements des rapports de force dans la société affectent le travail policier; en fait, par suite du caractère consensuel des répercussions sociales sur le comportement policier, une renégociation officieuse de la base de pouvoir de la police devient nécessaire au moment où de nouveaux groupes d'intérêt atteignent le pouvoir. Dans les villes relativement statiques, cette préoccupation est mineure. Cependant, dans les villes qui connaissent une croissance dynamique, le processus de renégociation et de ré-évaluation est permanent. D'autre part, de nouvelles lois sont graduellement adoptées à la suite de l'évolution sociale, et celles-ci créent une certaine incertitude pour la police, même dans les villes ou municipalités relativement statiques. Des modifications du degré et de la méthode d'application de la loi suivent de près la désapprobation sociale du comportement policier, mais il se peut que ces changements ne soient pas

effectivement incorporés à l'idéologie policière à titre d'activités acceptables ou légitimes. Ainsi, la désapprobation sociale peut se poursuivre, se traduisant soit par des critiques publiques ou par des décisions judiciaires, et peut rapidement limiter et restreindre l'autorité policière à mesure que diminue la légitimité sociale de la police.

Lorsque l'autorité de la police s'émousse, il faut trouver de nouvelles sources de pouvoir, par exemple des ententes officieuses avec des groupes qui "étaient considérés déviants auparavant" (voir le chapitre I). Dans certains cas, cependant, il existe un consensus dans la société, par exemple à propos de certains groupes qui sont uniformément considérés comme menaçants ou à propos de certains genres de crime de violence. Dans de tels cas, il y a un fort appui du public pour les positions et les croyances de la police; l'idéologie est appuyée par les attitudes publiques, il n'y a aucun conflit de rôle ni aucun problème d'image. Dans une certaine mesure, l'interaction de la police avec la "communauté" homosexuelle dans certaines grandes villes canadiennes semble à l'heure actuelle appartenir à cette catégorie[24].

Nous allons maintenant parler des problèmes que la police éprouve à l'égard de l'usage efficace de la rétroaction.

L'IDÉOLOGIE ET L'INTERPRÉTATION DE LA RÉTROACTION

On considère d'ordinaire que la rétroaction est une source importante d'information par laquelle un individu ou une organisation peut modifier un comportement inapproprié. Ce postulat semble théoriquement et rationnellement valide mais, en pratique, l'efficacité de la rétroaction est souvent douteuse, surtout lorsqu'une idéologie forte, comme celle que nous venons de décrire, est présente. Cette difficulté à modifier le comportement découle notamment des raisons suivantes:

a) Une idéologie policière comprend un ensemble fondamental de croyances qui délimite l'univers des mesures policières apropriées; des preuves contradictoires pourraient vouloir dire uniquement que quelqu'un d'autre ne comprend pas ou tente de manipuler le comportement à ses propres fins.

b) À moins que le système de croyances lui-même ne soit modifié, le policier ne dispose d'aucun guide véritable du comportement légitime; s'il est forcé par la haute direction ou par le système judiciaire d'agir contrairement à son système de croyances, il tentera soit d'éviter certaines situations ou il se livrera à certains jeux, agissant de façon à éviter les ennuis mais sans s'engager envers de tels gestes, car il les croit mal à propos.

c) La rétroaction atteint souvent les officiers supérieurs et non le policier en cause; l'interprétation de la si-

tuation originale qui a abouti à la rétroaction est souvent tordue, ou alors la réaction suggérée est souvent un geste de relations publiques plutôt qu'un examen réel des croyances et des activités policières qui sont à la source de la rétroaction.

La rétroaction négative constitue une attaque sur ce que l'on perçoit comme la légitimité. Pour qu'elle soit efficace, il faut éliminer les défenses et les barrières. En général, la rétroaction qui atteint la police constitue une attaque directe contre le système central de croyances et le comportement défensif dont nous avons parlé entre en jeu. Lorsque les officiers supérieurs recommandent de modifier les méthodes policières, ils le font parfois pour des raisons de relations publiques, sans être vraiment convaincus, ou ils peuvent même le croire inapproprié. Ceci peut aboutir à un certain nombre de résultats assez peu satisfaisants, notamment l'imprécision des rôles et la détérioration du moral au palier des opérations.

CROYANCES INDIVIDUELLES, CROYANCES COLLECTIVES ET LÉGITIMITÉ SOCIALE: RÉSUMÉ

Nous avons fait valoir que l'idéologie policière a une grande influence sur le comportement policier, surtout parce qu'elle identifie ce qui est collectivement perçu comme un comportement légitime. Bien qu'il y ait d'autres facteurs qui affectent la perception du comportement légitime chez l'agent de police, l'idéologie a une influence majeure, surtout parce qu'elle représente un ensemble collectif d'attitudes élaboré en réaction au rôle policier, aux pressions des pairs, aux croyances et processus organisationnels qui ont un effet majeur sur le cadre de référence de l'individu. En même temps, nous nous rendons compte que la légitimation personnelle est quelque chose de très individuel, qui dépend des perceptions, des croyances et des sentiments de l'agent à l'égard de son rôle et de ses rapports avec le public et la direction de la police. Nous avons constaté que l'idéologie policière est forte, cohérente et a une très grande influence, et nous avons également découvert que les agents de police ont des styles personnels particuliers et, semble-t-il, un fort désir d'indépendance. Ainsi, le comportement légitimant personnel (le comportement qui répond aux normes et aux besoins et satisfait le système de croyances des divers policiers) varie quelque peu dans son contenu d'un agent à l'autre; cependant, en général, leurs croyances, leurs valeurs et leur comportement se ressemblaient beaucoup.

Il se pose des problèmes à l'égard de la légitimité policière lorsque l'idéologie collective est déphasée par rapport à la société, ou, en d'autres termes, lorsqu'elle aboutit à des comportements policiers qui ne rencontrent pas l'approbation ou l'appui social ou qui ne répondent pas aux besoins immédiats ou à long terme de la société. Dans une certaine mesure, et surtout

dans certaines circonstances, l'idéologie et la légitimité sociale peuvent être en conflit. L'idéologie contribue à des perspectives collectives qui, elles, déterminent l'interprétation générale de la rétroaction. Ainsi, l'idéologie influence les réactions à l'évolution de l'environnement, assurant presque que ces réactions seront quelque peu mal adaptées à certains moments. L'idéologie est une influence conservatrice et elle contribue à ce que l'on pourrait appeler un décalage idéologique.

Un problème encore plus grave se pose à l'égard des besoins à long terme et plus abstraits de la société en matière de police. Lorsque la police réagit à la rétroaction, elle a tendance à se préoccuper de la réaction immédiate des gens aux gestes de la police.Comme nous l'avons signalé, la police est très axée sur l'action en conséquence de son rôle même, mais elle le devient encore davantage à la suite d'une rétroaction. La voie immédiate de la légitimité implique une réaction favorable du public aux mesures policières, mais l'effet cumulatif des mesures policières qui reçoivent un accueil favorable peut ne pas aboutir à la réalisation des exigences globales de la société en matière de travail policier, c'est-à-dire à une véritable légitimité sociale.

Plus son rang est élevé, plus les zones de légitimité de l'individu s'élargissent et plus les réputations dépendent des actes d'un grand nombre de gens. Dans la plupart des organisations, le gestionnaire a un rôle définitif, relié d'une façon positive à la production, à la productivité ou à la fonction de service de l'organisation. Dans le travail policier, il semble y avoir un lien moins net parce que, comme nous venons de l'expliquer, la police tend à s'identifier aux incidents, aux événements et aux actions, plutôt qu'aux stratégies, aux plans, aux objectifs globaux et aux produits. Les gestionnaires de la police ont donc tendance à tenter d'influencer la qualité et la quantité du travail par l'entremise d'indicateurs visibles, comme la tenue, les rapports et le nombre d'accusations, qui ne sont pas directement reliés à la production. Les agents du palier opérationnel ne considèrent pas ces indicateurs représentatifs d'un comportement policier véritablement efficace, et ils ont donc tendance à douter de la crédibilité et des objectifs de la direction de la police. Dans leur étude globale d'un service de police d'État aux États-Unis, Priess et Ehrlich[25] ont constaté cette tendance à se méfier des motifs des gestionnaires supérieurs de la police et nous avons découvert une réaction presque identique dans plusieurs corps policiers au cours de notre présente série d'études.

En un certain sens, bien que les gestionnaires tentent d'influencer les policiers à travailler davantage et mieux, le comportement double du service réagit en fait beaucoup plus à l'idéologie collective qu'à la direction. La difficulté se fait jour lorsqu'un officier supérieur désire modifier les schèmes de comportement, lorsqu'il croit que le service devrait se concentrer sur d'autres objectifs généraux et donc sur d'autres activités.

Il y a alors conflit entre ce qui lui apparaît être le comportement légitime du service et ce que la plupart des policiers considèrent comme un comportement légitime. Essentiellement, toute organisation comporte une somme importante d'inertie, fondée sur les méthodes conditionnées et les systèmes de croyances. Si l'environnement se modifie et s'il faut un genre différent d'activité et de production (comme le rôle légitime d'un service de police se modifie), il est probable qu'il faudra d'abord modifier le système de croyances pour influencer le comportement des policiers du palier opérationnel. Même lorsque le chef de police constate qu'un changement de rôles est nécessaire, il peut s'avérer difficile d'entreprendre des changements au sein de son service.

Nous avons traité d'un certain nombre de facteurs qui semblent contribuer à l'élaboration d'une idéologie: le fondement culturel (qui se modifie), l'engagement envers le service social, le besoin désespéré d'autorité pour se conformer aux exigences du rôle, les tensions et les pressions du rôle, l'attitude virile (qui rend certainement l'acceptation difficile pour les femmes), les pressions collectives et le mécanisme de justification de l'effort. Il existe un autre facteur que nous n'avons pas mentionné. Lors de la sélection des candidats à des postes dans la police, les jurys sont fréquemment composés de policiers en activité. Nous soupçonnons que les candidats qui obtiennent une note élevée à l'entrevue sont ceux qui ont des croyances et des valeurs semblables à celles des membres du jury. Ainsi, l'idéologie pourrait bien jouer un rôle dans le mécanisme même de sélection et plus tard dans le mécanisme d'évaluation et de promotion. Il ne faut pas s'étonner que le changement organisationnel soit si difficile et si aléatoire, parce qu'il est rare que l'on tienne compte de facteurs de ce genre dans le cadre de la stratégie de changement.

Comme Berger[9] l'a proposé, l'idéologie doit servir de bouclier protecteur contre les divergences entre les perceptions ou servir à protéger les gens contre les évolutions qui pourraient modifier le statu quo. Il est certain que les modifications aux stratégies et aux objectifs de la police peuvent menacer l'image des policiers traditionnels, au moins dans la mesure où elles impliquent que le travail qu'ils font n'est pas aussi utile qu'ils l'avaient cru. Compte tenu du fait que c'est la légitimité personnelle de l'individu qui est remise en doute, dans un tel cas il pourrait être souhaitable de travailler à changer le système de croyances avant de tenter de changer le rôle. Les implications de l'idéologie pour les gestionnaires de la police sont cependant beaucoup plus larges que cela. Des systèmes communs de croyances sont nécessaires pour l'uniformité et la communication interne. Lorsque de tels systèmes sont en partie défensifs, en grande mesure inconscients et reliés au conflit des rôles et à leur imprécision, ils peuvent empêcher les membres d'une organisation de voir les critères sociaux par lesquels se détermine la légitimité de leur organisation.

Les appendices II et III du présent chapitre ont une importance plus grande que ne l'indique leur qualité d'annexes. L'appendice II est une vue d'ensemble partielle des inductions que nous avons faites à partir des données de nos entrevues, de nos observations et de nos expériences; l'appendice III décrit certains des schèmes individuels de réaction aux tensions découlant de la carrière chez les agents.

Nous avons mentionné dans une certaine mesure les implications de cette théorie pour les gestionnaires de la police; cependant, dans l'ensemble, nous avons réservé pour le chapitre III la discussion des répercussions et de la signification pratique. Même alors, nous traitons cette question en termes très généraux, parce qu'elle doit vraiment être tranchée par les policiers sur le terrain, peut-être en collaboration avec les membres de notre équipe de recherche.

NOTES

1. Reiss, A.J. Jr. The Police and the Public. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.

2. Le principal auteur du présent chapitre a travaillé à l'élaboration de programmes généraux ainsi qu'à l'élaboration et à la présentation d'un certain nombre de séminaires relativement abstraits pour le Collège canadien de police. Les deux autres études mentionnées sont les suivantes:

   - Neave, E.G., Cooper, W.H., MacDonald, V.N. et Peterson, E.R., Problèmes de gestion dans la police municipale canadienne. Journal du Collège canadien de police, vol. 4, n° 1, 1980.

   - MacDonald, V.N., A Study of Police Supervision - Les données objectives de cette étude portant sur une police municipale de l'Ouest canadien et une autre du centre du Canada et un détachement de la G.R.C. en sont présentement au stade de l'analyse. Les données tirées des observations et des entrevues confirment les inductions théoriques mentionnées ici.

3. Note sur les organisations

   Bien qu'il ne soit pas juste d'attribuer des qualités humaines à une organisation, il ne semble faire aucun doute qu'on les perçoive et qu'on y réagisse comme des entités. Essentiellement, une organisation comprend un ensemble de croyances qui peuvent différer quelque peu d'une personne à l'autre. Cependant, les points de vue d'un groupe donné de personnes au sein d'une organisation ont suffisamment de traits communs pour prendre un sens relativement uniforme, qui porte d'ordinaire sur son rôle institutionnel dans la société. Les organisations policières ont certainement une signification particulière au sein d'une culture; on s'attend à ce qu'elles s'ac-

quittent de rôles définis collectivement et leur rendement par rapport à ces rôles détermine leur légitimité sociale. L'évolution sociale rapide a abouti à des incohérences culturelles, de même que la tendance des groupes ethniques et nationaux à s'associer, de sorte que le comportement légitime est plus difficile à définir.

Les opinions des personnes qui font partie de l'organisation diffèrent nécessairement de celles des personnes de l'extérieur, parce que l'organisation remplit des fonctions différentes pour eux. Ainsi, l'organisation doit répondre aux besoins de deux groupes bien différents, parce que sa légitimité externe dépend de la performance légitime de ses membres qui, elle, dépend d'une relation d'échange entre l'organisation et ses membres.

4. Brown, M.K. Working the Street. New York, NY: 1981.

5. Mannheim, D. The Meaning of Ideology, dans Ideology and Utopia, traduction de Louis Wirth et Edward Shils, New York, NY: Harcourt Brace, 1942.

6. Plamenatz, J.P. Democracy and Its Illusions. London: Longman, 1973.

7. Cranston, M.W. The New Left. New York, NY: Library Press, 1971.

8. Manning, P.K. dans Blankenship (éditeur), Colleagues in Organizations. New York, NY: Wiley, 1976 pp. 263-89.

9. Voir par exemple: Festinger, L. A Theory of Cognitive Dissonance. Evanston, IL: Row, Peterson, 1957; Berger, P.L. et Luckmann, T. The Social Construction of Reality. Garden City, NJ: Doubleday, 1967.

10. Schacter, S. The Psychology of Affiliation. Stanford, CA: Stanford University Press, 1959.

11. Sutton, F., et autres. The American Business Creed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956.

12. Cooper, W.H. Police Officers over Career Stages. Canadian Police College Journal, Vol. 6, 1982.

13. Jones, E.F. et Gerard, H.B. (éditeurs) Foundations of Social Psychology. New York, NY: John Wiley and Sons 1967.

14. Commission Macdonald, troisième rapport. Ottawa: Centre des publications du gouvernement canadien, 1981.

15. Bendix, R. Work and Authority in Industry. New York, NY: Wiley, 1956.

16. Cette citation provient d'une entrevue avec un agent ayant six ans de service; il était enthousiaste et avait son franc-parler. D'autres ont abondé dans le même sens.

17. Bem, D.J., Wallach, M.A. et Kogan, N. Group Decision Making under Risk of Adverse Consequences. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 1, 1965.

18. Wallach, M.A. et Kogan, N. The Roles of Information, Discussion, and Consensus in Group Risk Taking. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 1, 1965.

19. Von Maanen, J. Police Socialization: A Longitudinal Examination of Job Attitudes in an Urban Police Department. Administration Science Quarterly, Vol. 20, 1974.

20. La société a donné pour rôle à la police de protéger les personnes et les biens et d'assurer que les gens se comportent conformément à une version socialement acceptable de la loi. La police a accepté une responsabilité envers la société, mais elle est très différente dans une société complexe et pluraliste comprenant plusieurs ensembles de lois plus ou moins applicables. Ce rôle a inévitablement mis la police à part des autres; les policiers sont nos moniteurs, une sorte de conscience collective en uniforme. Pour maintenir l'ordre, ils doivent définir le désordre. Ils doivent également rencontrer des gens et avoir des contacts avec eux dans des situations désagréables, souvent des situations de crise dont certaines impliquent un danger. Ce rôle exige des décisions rapides et des actes rapides en situation de stress. Pour donner au lecteur non policier une certaine impression des réalités de la perspective policière et de l'influence qu'elle peut avoir sur les sentiments, les attitudes et le comportement, nous avons présenté plus tôt dans cette étude de brèves descriptions du "monde vu par un patrouilleur". En général, nous avons limité ces exemples pour ne pas trop alourdir le manuscrit.

21. Il s'agit de la Loi sur la police de l'Ontario, mais les lois sur la police des autres provinces canadiennes sont similaires.

22. Même si nous avons souligné l'existence d'un système commun de croyances qui englobe tous les grades, nous aurions tort de ne pas signaler qu'il y a des différences importantes au plan de la motivation entre les jeunes policiers et les policiers plus âgés qui ont abandonné l'espoir d'une promotion à un grade supérieur. Les agents plus âgés ont tendance à mettre l'accent sur la tenue, les bonnes relations avec le public et

la justice dans la rue. Ils ne se soucient pas beaucoup d'efficacité et ils ont tendance à faire ce qu'on leur dit, mais rien de plus. Les policiers plus jeunes (ceux qui sont enthousiastes) ont tendance à s'intéresser au "véritable travail policier", à l'efficacité, à appliquer la loi et ils croient que la meilleure tenue est celle qui est la plus appropriée au travail à faire. Ils risquent de faire plus de travail, mais de se conformer moins.

23. Bien que la Commission Macdonald, dans ses rapports 1, 2 et 3, 1981, ait repéré de nombreux cas où la police a enfreint la loi, surtout en outrepassant les pouvoirs policiers, il n'y avait presque aucune preuve de corruption par intérêt personnel.

24. Une série d'articles dans le Globe and Mail de Toronto en 1980 et 1981, à propos de descentes de police dans des établissements présumés homosexuels ainsi que d'autres interactions entre la police et la communauté homosexuelle.

25. Priess, P.Q. et Ehrlich, J.N. A Test of Psychological Role Theory. Boston, MA: Little-Brown, 1966.

APPENDICE I
CHAPITRE II
INTERVIEWS STRUCTURÉS
(Durée moyenne de 2 heures)

1. Expliquez pourquoi et comment vous êtes devenu policier et faites l'histoire de votre carrière dans la police y compris les promotions et les changements de fonction.
2. Quelle expérience professionnelle antérieure avez-vous et quels étaient vos antécédents de famille?
3. Avez-vous déjà pensé à quitter la police? Si oui, pourquoi?
4. Qu'est-ce qui vous plaît particulièrement dans le travail policier? Parlez de chaque fonction que vous avez remplie.
5. Décrivez trois ou quatre expériences particulièrement gratifiantes.
6. Certaines choses vous déplaisent-telles dans le travail policier? Parlez de chaque fonction que vous avez remplie.
7. Décrivez les mauvaises expériences dont vous vous souvenez.
8. Est-ce que votre perspective sur le travail policier a changé au cours des années?
9. Quel est le but d'un service de police municipale?
10. Quels en sont les objectifs principaux et les priorités?
11. Quels sont vos objectifs personnels? Que tentez-vous de réaliser et qu'est-ce qui vous paraît le plus important?
12. Comment évalue-t-on votre rendement?
13. Que pouvez-vous réaliser dans votre travail? Quel effet votre travail a-t-il?
14. Quelles sont vos responsabilités?
15. Avez-vous une autorité suffisante pour remplir vos responsabilités?
16. Que pensez-vous de l'appui public à la police? Les policiers sont-ils généralement respectés?
17. Croyez-vous que l'appui du public augmente ou diminue?
18. Quelle catégorie de personnes ont le plus tendance à mettre en question l'autorité de la police?
19. Avez-vous de l'aide de la part du public?
20. Que pensez-vous du système juridique?
21. Que pensez-vous des nouvelles lois qui ont été adoptées ou qui font présentement l'objet de discussion?
22. Êtes-vous marié? Que pense votre femme du travail policier?
23. Avez-vous changé votre cercle d'amis lorsque vous vous êtes joint à la police?
24. Quelle influence votre travail policier a-t-il sur vos activités sociales; les gens vous font-ils des difficultés, par exemple?
25. Y a-t-il eu des changements sociaux qui ont influé sur le travail policier? Quels sont ces changements?
26. Quels sont les critères de promotion? Sont-ils justes?
27. Les pressions de la part du public ont-elles un impact sur la police? Êtes-vous au courant de certaines pressions?
28. Y a-t-il des luttes intestines dans votre service?
29. Quelles sont les qualités d'un bon agent? D'un mauvais agent?

30. Qu'est-ce qui caractérise un supérieur immédiat efficace? Qu'est-ce qui caractérise un supérieur immédiat inefficace?
31. Qu'est-ce qui vous intéresse vraiment dans votre travail? Quel est le fond de votre motivation?
32. Qu'est-ce qui est l'essentiel du travail policier, le "véritable travail policier"?
33. Que pensez-vous de l'administration du service?

APPENDICE II
CHAPITRE II

LES CROYANCES ET LES VALEURS DE LA POLICE MUNICIPALE

À mesure que nous observions les opérations policières, que nous parlions aux agents de police, que nous examinions leurs règlements, leurs rapports, leurs projets et leurs dépenses, nous nous sommes fait une idée de leurs croyances et de leurs valeurs. L'étape suivante, dont traitent les chapitres I, II et III a consisté à formuler une théorie du travail policier à partir de cette idée. Cette étude présente donc une théorie qui est à deux degrés d'abstraction par rapport aux données recueillies.

Pour permettre de mieux comprendre les sources des théories que nous avons formulées, nous allons présenter cette revue générale de nos conclusions au sujet des valeurs et des croyances des agents de police, conclusions que nous avons tirées en grande partie des données provenant des interviews. Bien que ces valeurs et croyances soient fortement reliées entre elles, nous allons tenter de les qualifier séparément. Nous ne tenterons pas dans cette revue de relier nos conclusions à des proportions ou à des pourcentages de réponses à l'interview structurée. Les conclusions ne sont pas fondées sur des réponses à des questions uniques dans l'interview. Les conclusions peuvent dépendre des réponses à plusieurs questions. En réalité, les enquêteurs ont tiré individuellement leurs conclusions, en ont discuté avec l'équipe et seules sont présentées ici celles qui ont été généralement acceptées.

Un certain nombre de nos inductions découlent plus ou moins directement des éléments présentés aux chapitres I et II. Dans ce cas, l'appendice le signalera et nous n'alourdirons pas le texte de répétitions inutiles.

Par exemple, notre rapport explique pleinement cinq de nos conclusions principales ayant trait (1) "au désir de la police de faire un apport à la société", (2) "au souci d'autorité de la police", (3) "au maintien de l'autorité policière auprès des groupes d'intérêt spéciaux" (chapitre I), (4) "aux facteurs ayant trait aux croyances de la police concernant l'ingérence politique sur le travail policier" et (5) "à l'activité policière comme profession d'action". Ces conclusions majeures ont été suffisamment traitées dans notre étude; nous n'en parlerons pas dans l'appendice.

Nous commencerons donc par une sixième induction qui porte sur la façon de voir les tribunaux et le système juridique.

6. LA FACON DE VOIR LES TRIBUNAUX ET LE SYSTÈME JURIDIQUE

Un autre motif qui porte les policiers, au début de leur carrière, à des sentiments de cynisme et d'infériorité découlant de leur fonction est leur perception des décisions des tribunaux et du fonctionnement du système juridique. Comme nous l'avons signalé dans l'étude, les recrues ont tendance à partager une conception relativement simpliste du droit et de la société; elles commencent leur carrière en croyant que leur action personnelle peut être significative, entre autres en utilisant leur pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. Ce pouvoir discrétionnaire existe, mais les policiers n'ont pas de contrôle sur le comportement du public.Ils découvrent que les tribunaux sont souvent très cléments (dans la perspective des policiers) à l'endroit des contrevenants, même lorsque ces contrevenants ont été arrêtés à la suite d'efforts considérables et souvent de risques de la part de la police. Lorsque les tribunaux acquittent les contrevenants ou leur imposent ce qui, aux yeux de la police, semble une sentence peu sévère, la police croit que les contrevenants, en retrouvant leur liberté, manifestent peu de respect pour la police et contribuent aux risques de désordre social. Il est à peu près certain qu'il en résultera des attitudes négatives de la part de la police, compte tenu surtout de ce que l'autorité, comme nous l'avons déjà signalé, est importante dans le système de croyances de la police.

Il est certain que les croyances de la police concernant la clémence des tribunaux ménagent le sentiment de légitimité des policiers et ont un effet négatif sur leur moral. Les policiers estiment que les contrevenants en puissance n'ont guère de respect pour l'autorité de la police et qu'ainsi la police est privée en bonne partie du pouvoir dont elle a besoin pour maintenir l'ordre et pour faire son travail à cause des mauvaises décisions des tribunaux. S'il existait une meilleure communication entre les policiers et leurs supérieurs et si les objectifs de la police étaient plus généraux et abstraits, le problème ne serait pas si grave.

À l'heure actuelle, cependant, les objectifs des policiers impliquent l'accomplissement d'un certain nombre d'activités traditionnelles. Le succès se mesure en grande partie par le fait qu'on arrive à une solution satisfaisante (aux yeux de la police) des incidents. Ainsi, lorsqu'il y a des acquittements, ou lorsque des sentences semblent trop clémentes, il en résulte un sentiment de frustration. Puisque l'on se méfie de l'administration, il n'existe aucun moyen permettant de liquider les frustrations, soit par une catharsis ou par les explications "rationnelles" de la part des supérieurs hiérarchiques.[1]

7. LE SENTIMENT DE PERTE DU RESPECT DU PUBLIC ET DU POUVOIR

De façon presque générale les policiers à tous les niveaux, quelle que soit leur fonction, croient que le respect du public

pour la police a diminué et le souci est particulièrement manifeste dans les réactions des jeunes. En réalité, ce sentiment de perte de respect et partant, de l'autorité qui est très importante à la police est presque une forme légère de paranoïa. On a un fort sentiment que les tribunaux contribuent à cette perte d'autorité par leur attitude de plus en plus clémente en particulier envers les jeunes. Les médias, bien entendu, se rendent populaires en attaquant les personnes en autorité qu'on accuse de violer les droits des gens, en particulier de ceux que les policiers perçoivent comme des criminels. Ainsi, les policiers ont souvent le sentiment que les médias, et partant, le public, les considèrent comme des criminels alors qu'ils considèrent les véritables criminels comme des héros.

8. LA MÉFIANCE À L'ENDROIT DES VICTIMES DU CRIME

Il est intéressant de constater à quel point les policiers se méfient des victimes du crime. La méfiance policière à l'endroit des victimes du viol en est un exemple classique. Cela s'explique en partie par le fait que les incidents criminels et les incidents de violence résultent très souvent d'une interaction équivoque entre le prétendu contrevenant et la victime du crime. Les policiers, se fiant à la parole de la supposée victime, peuvent se retrouver dans une position insoutenable qui constitue une menace à leur crédibilité, à leur autorité, à leur sens de l'équité; leur légitimité est mise en cause. Les policiers ont donc appris, de façon sans doute quelque peu inconsciente, à éviter de s'engager dans ce qui pourrait les compromettre, en conservant une attitude méfiante à l'endroit de la victime jusqu'à ce qu'ils possèdent des preuves écrasantes de la culpabilité du contrevenant.

Certaines victimes ont aussi tendance à exploiter les circonstances qui entourent le crime. Comme exemple de cette tendance, on peut citer des exagérations et des faux renseignements concernant l'état des lieux, du véhicule ou les précautions prises par la victime. Il n'est pas surprenant que les policiers en arrivent à se méfier du public. Ils voient fréquemment le mauvais côté des gens et ont peu de raison de leur faire confiance, moins encore de développer avec le public des rapports étroits de collaboration.

9. LES ATTITUDES CONCERNANT LES ASPECTS AGRÉABLES ET DÉSAGRÉABLES DU TRAVAIL POLICIER

Nous nous attendions à ce que les traits de personnalité des policiers influent sur leur jugement concernant les aspects agréables et désagréables du travail des policiers (Simon[2] et Mitroff et Kilmann[3]). Nous avons plutôt trouvé une uniformité remarquable dans ces jugements. Cette uniformité reflète celle qu'on retrouve dans les anecdotes véhiculées par le folklore organisationnel (Witkin et Martin[4]) qui fournit des points de référence pour l'évaluation de la valeur relative des divers aspects du travail

policier. Elle s'explique également par le système cohérent de croyances dont nous avons traité dans ce chapitre. Nous avons trouvé également une appréciation cohérente des qualités du "bon" agent et des caractéristiques du "mauvais" agent et une cohérence significative mais moindre dans l'idée qu'on se faisait du "bon" et du "mauvais" sergent.

Les policiers de rang inférieur ont signalé l'étendue des pouvoirs discrétionnaires qu'ils possédaient, la possibilité de se servir de leur jugement, la liberté relative, l'action constante et le contact avec les gens comme les aspects agréables du rôle du policier.

On s'entendait généralement pour dire que le travail policier devient plus complexe, que l'autorité des policiers est de plus en plus contestée, que les lois sont de plus en plus nombreuses et complexes et que les citoyens ont une meilleure connaissance de la loi et de la portée limitée de l'autorité de la police. Les décisions d'un agent qui fait la ronde ou la patrouille en véhicule sont de plus en plus contestées et l'uniforme n'est plus par lui-même un gage important d'autorité.

Les aspects désagréables du travail policier comprennent le travail de poste, la pression sur la famille (à cause du statut spécial du policier), la nécessité d'avoir affaire à un bon nombre de personnes désagréables (très souvent ceux qui ont une attitude négative à l'endroit de la société), la nécessité d'imposer des contraventions, de s'occuper des chauffeurs ivres, d'intervenir dans les querelles de ménage et le fait d'avoir des supérieurs qui ne donnent pas leur appui au policier qui est dans le feu de l'action ou qui tendent à s'approprier tout le mérite lorsqu'il se produit quelque chose de spécial. Toutes ces attitudes paraissent tout à fait compatibles avec le système de croyances.

10. LES CONCEPTIONS DE CE QUI CONSTITUE UN "BON" UN OU "MAUVAIS" AGENT OU SERGENT

Il y avait un fort consensus entre les agents concernant les qualités des "bons" et des "mauvais" agents. Les sergents utilisaient des termes semblables à ceux des agents pour décrire les bons et les mauvais agents, mais ils avaient plus tendance que les agents à tenir compte d'éléments mesurables, tels que les contraventions et l'efficacité des rapports. Un trop petit nombre de contraventions était considéré mauvais, mais un nombre élevé n'aidait pas nécessairement à l'image, particulièrement s'il y avait eu un nombre élevé de plaintes de la part du public. À la différence des agents, les sergents n'ont pas semblé attacher une grande importance aux qualités d'empathie et de tact mais ils jugeaient quand même les policiers selon leur capacité de bien s'entendre avec leurs collègues et leurs supérieurs. Les sergents préféraient donc des agents qui étaient faciles à surveiller, qui apportaient de bons renseignements et qui étaient méticuleux et fiables.

LES QUALITÉS DU "BON" AGENT DU POINT DE VUE DES AGENTS

Un bon agent a une allure éveillée, il est fiable, il répond lorsqu'on l'appelle à la radio, apporte son aide lorsque c'est nécessaire, il est vigilant et intervient lorsqu'il le faut. Il a des qualités d'empathie, il s'intéresse aux gens, il n'est pas trop agressif, il applique la loi avec tact et il ne s'énerve pas.

De façon presque générale, les agents ont exprimé la croyance qu'un des critères principaux auquel on avait recours pour évaluer leur efficacité était le nombre des contraventions qu'ils distribuaient. Bien que les sergents et les supérieurs de niveaux plus élevés aient nié agir de cette façon, ils ont quand même confirmé qu'ils n'estimaient pas que les agents étaient efficaces s'ils ne distribuaient pas un certain nombre de contraventions. "Il n'est pas possible que tous les civils qu'ils rencontrent dans une journée soient respectueux des lois et nous devons être fermes ou nous perdrons le respect du public." Une certaine ambiguïté dans l'esprit de certains policiers concernant ce qui constitue un comportement légitime de la part de la police est justifiée. La promotion et la réussite exigent un type de comportement alors que le système de croyances en entraîne peut-être un autre.

LES "BONS" ET LES "MAUVAIS" SERGENTS

Selon les agents, un bon sergent est celui qui laisse ses "hommes" libres, sauf lorsqu'il faut leur envoyer du renfort. Les agents plus jeunes attachaient plus d'importance aux conseils du sergent comme forme d'appui.

La plupart des policiers étaient assez ambivalents sur la question de savoir s'ils désiraient l'appui de leurs supérieurs dans les incidents qu'ils traitaient ou s'ils préféraient qu'on les laisse libres. Des discussions approfondies sur cette question, les anecdotes que l'on nous a contées et les incidents qu'on nous a décrits, nous ont porté à conclure que la définition d'appui différait de façon considérable d'un agent à l'autre. Certains n'aimaient pas exercer un large pouvoir discrétionnaire, bien que le pouvoir discrétionnaire ait été constamment signalé comme un des avantages de l'emploi. L'autre se sentait blessé lorsque le supérieur hiérarchique intervenait à moins qu'il n'ait réellement besoin de conseils comme par exemple, dans une situation dans laquelle le sergent avait de l'expérience qu'eux n'avaient pas.

Une citation assez typique illustre une autre qualité qu'environ la moitié des agents ont mentionnée pendant l'interview: "On peut parler avec un bon sergent; il est ouvert à la discussion

et il tente de proposer des solutions à nos problèmes". On avait plus de respect pour les sergents et les officiers supérieurs qui avaient été dans l'action et qui savaient comment faire face aux situations concrètes qui confrontaient les agents. Aux yeux des agents, ils avaient acquis une légitimité pratique.

De nombreux agents ont affirmé qu'ils avaient besoin de quelqu'un à qui parler dans la police. "Nous ne pouvons pas discuter de nos problèmes à la maison, parce que nos femmes ne comprennent pas et elles s'inquiètent".

11. L'ATTITUDE À L'ENDROIT DES COMMISSIONS DE POLICES FORMÉES DE CIVILS

Comme on pourrait s'y attendre vu le lien d'appartenance, l'importance que la police attache à son autorité et d'autres aspects du système de croyances, les policiers croyaient fortement qu'il leur incombait d'assurer leur propre discipline et qu'ils étaient capables de le faire. Les arguments suivants sont revenus constamment:

a. Les policiers vont assurer leur propre discipline parce qu'eux aussi désirent se débarasser des mauvais policiers;
b. Aucune commission de contrôle formée de civils est autant en mesure que la police elle-même d'obtenir des renseignements incriminant de la part de policiers et
c. les policiers, eux-mêmes, sont les mieux en mesure de juger de la suffisance du travail policier (ils sont en réalité les seuls juges légitimes).

Dans une certaine mesure, les pratiques des policiers vont à l'encontre de leurs propres arguments. Les mécanismes dans la plupart des services de police pour se débarrasser de policiers incompétents une fois terminée la période de probation, sont insuffisants. Les policiers jouissent d'une sécurité semblable à celle de la permanence dans les universités pour des raisons qui sont d'ailleurs dans une certaine mesure semblables; ceci affaiblit leur prétention qu'ils sont bons juges de leur propre légitimité. Le Police Act of Ontario protège les policiers contre les renvois arbitraires. Cependant, l'administration de la police a généralement surestimé l'effet de la loi et a plus de latitude pour renvoyer les incompétents qu'elle ne veut l'admettre. Il est nécessaire, lors d'un renvoi, de se fonder sur une preuve considérable et peu de services ont mis sur pied les mécanismes nécessaires pour recueillir ces preuves.

Les commissions de contrôle composées de civils constituent une menace à l'autorité de la police et à sa légitimité et, comme il ressort de notre étude, les services de police municipaux réagissent presque universellement à cette menace de façon négative. Cela est malheureux parce que les commissions de contrôle compo-

sées de civils peuvent améliorer la communication et la compréhension mutuelle entre la police et le public.

12. LES FACTEURS DE MOTIVATION DANS LE TRAVAIL POLICIER

En dépit du peu d'accès aux postes supérieurs et de la période relativement longue passée dans les rangs, les policiers de rang inférieur attachent beaucoup d'importance à la promotion. Cette importance que l'on attache à la promotion, étant donné la longueur des périodes dont il s'agit et l'absence d'autres possibilités d'emploi pour les policiers qui perdent leur motivation, crée un problème important pour l'administration de la police. Les policiers à qui on a refusé la promotion deux ou trois fois ont peu de motivation extrinsèque pour bien accomplir leur tâche. La plupart d'entre eux sont affectés au travail de rondes qui, bien qu'il exige beaucoup d'habileté et beaucoup d'entregent, est considéré à l'intérieur du service de police comme le travail le moins prestigieux.

Même si les agents jouent un rôle très important qui, lorsqu'on l'exécute correctement, exige une habileté et une compétence considérable, bon nombre d'entre eux perdent leur motivation s'ils ne sont pas promus. Les réactions à l'absence de promotion varient considérablement. Certains cherchent à éviter les difficultés, n'aident à leurs collègues que lorsque c'est nécessaire et négligent les incidents ou les situations où la police devrait intervenir. D'autres agents semblent ne pas être affectés et continuent d'agir de façon efficace.

D'autres facteurs qui semblent constituer des motivations importantes dans le travail de la police sont la croyance que les policiers sont respectés (même s'ils le sont moins qu'auparavant) et qu'ils rendent au public des services estimés en plus de réprimer le crime. Les raisons principales du faible taux de roulement comprennent les salaires relativement élevés des policiers débutants et le haut niveau de sécurité d'emploi. Il existe, toutefois, un attachement très fort pour le travail policier lui-même et bon nombre des agents qui ont plusieurs années de service et peu d'espoir d'être promus hésiteraient longtemps si on leur offrait un autre emploi à salaire égal.

La plupart des policiers (80% de notre échantillon) ont de l'empathie pour le public et aiment aider les gens à régler leurs problèmes, que ces problèmes relèvent ou non de la police. Nous avons déjà étudié cette tendance sous la rubrique "autorité de la police" mais il n'est pas inutile de la signaler de nouveau.

Malgré un certain dépit et un certain découragement de la part d'un bon nombre d'agents qui ont de longs états de services sans promotion, les policiers estiment de façon presque générale qu'ils remplissent une fonction sociale importante. Selon bon nombre d'entre eux, les policiers sont "les piliers de la société". Presque tous les policiers se sentent respectés par la plupart des

gens. Ceux qui n'ont pas été promus comme ils l'espéraient estiment peut-être qu'ils ne sont pas respectés à l'intérieur du service ou du moins par leurs supérieurs hiérarchiques qui détiennent le pouvoir sur les promotions, mais la plupart d'entre eux continuent de croire qu'ils jouent un rôle important dans la société.

13. LE CARACTÈRE CENTRAL DE CERTAINES QUESTIONS RELATIVES AU TRAVAIL POLICIER

Certains rôles et certaines questions constituent "le véritable travail du policier". Il s'agit entre autres des crimes de violence, des crimes importants contre les biens, des vols à main armée et des menaces à l'intégrité physique. Le public appuie fortement les enquêtes sur les "véritables" crimes et les policiers font toujours état de leur succès dans ce domaine comme d'un des sommets de leur carrière dans la police.

La prévention du crime et bien d'autres activités ayant pour but de maintenir l'ordre, par contre, n'ont pas la même faveur ni dans le service ni auprès du public. Quand une bonne partie du public craint certains groupes, par exemple les groupes de motards, la répression spéciale qu'exerce la police à l'endroit de ces groupes aura l'appui du public. Cependant, du point de vue de la police, le public est inconstant et les policiers vont parfois se donner un certain mal pour pousser l'état d'anxiété du public de façon à légitimer des contrôles sévères et une répression vigoureuse, là où les groupes sont perçus comme une menace ou bien à l'ordre social, ou bien à l'autorité de la police.

Les policiers n'aiment pas les questions équivoques que ce soit en rapport avec l'appui du public, ou avec une solution satisfaisante et correcte de la situation. Dans bon nombre de ces situations équivoques la police ne peut gagner. Même si elle réussit à maintenir l'ordre, ni le public ni les personnes impliquées dans le désordre ne sont très heureux de la solution et la police n'en retire aucune gloire, alors qu'elle a souvent agi dans une situation comportant des risques et exigeant beaucoup d'habileté et de tact.

Les querelles de ménage constituent l'exemple le plus frappant de ces questions et presque tous les policiers détestent intervenir dans cette situation. L'application de lois contestables, le sentiment d'avoir à intervenir dans les querelles de voisinage alors que les policiers n'ont pas de véritable autorité, l'application de lois que le public n'accepte pas totalement, voilà encore des exemples de cette catégorie de questions.

L'étude de ces questions révèle clairement qu'on considère les enquêtes criminelles comme la fonction la plus prestigieuse dans le travail policier. Bien que la fonction de patrouilleur soit plus apparente et expose les policiers qui s'y adonnent aux yeux du public, elle comporte moins de gratification intrinsèque que

les enquêtes. Si l'on ajoute à ceci le fait que les services de police récompensent généralement les policiers efficaces en les affectant aux enquêtes criminelles, on pose les fondements d'un grave problème de motivation. L'existence d'une croyance forte dans le rôle de la police, que nous avons qualifiée d'idéologie policière, aide probablement à pallier à ce qui nous semble une source possible d'un grave problème de motivation affectant l'administration de la police: la dépréciation relative du rôle de patrouilleur.

14. LA QUESTION DE LA VIOLENCE POLICIÈRE

Une question particulière qui intéresse à la fois le public et la police est celle de la violence policière. La fonction de contrôle social des policiers suscite des contacts fréquents entre eux et des personnes violentes ou des personnes qui ont temporairement perdu la maîtrise d'eux-mêmes. Dans un sens purement rationnel, on s'attendrait à ce que la police utilise le moins de force possible pour contrôler de telles situations. Cependant, un certain nombre de facteurs psychologiques complexes ont un effet variable sur les réactions des policiers dans de telles situations.

D'abord, et c'est sans doute le facteur le plus important, les policiers ont un sens profondément ancré d'être responsable du maintien de l'ordre. Les personnes violentes menacent cet ordre et par conséquent, constituent une menace à l'autorité de la police. Il y a donc un désir immédiat de restaurer l'ordre et l'autorité de la police en étouffant le trouble.

Lorsque l'intégrité physique des policiers eux-mêmes est violée ou menacée, la question prend une autre dimension. De tels événements sont la preuve que l'autorité de la police n'a pas suffit à établir l'ordre. À la menace à l'autorité policière, il faut ajouter une menace concrète à la sécurité de la personne et des policiers. Lorsqu'un policier a été attaqué, il a une tendance naturelle à rendre la pareille, d'autant plus que les policiers n'ont pas confiance aux tribunaux pour faire justice. De nombreux facteurs contribuent donc à la tendance des policiers à la violence; le fait que le contrôle qu'il faut exercer sur les personnes qui sont sous le coup de l'émotion ou dont la maîtrise est affectée par des drogues ou l'alcool est très physique et fortement orienté vers l'action n'est pas le moindre de ces facteurs.

Par contre, la violence policière est elle-même une forme de désordre. L'escalade de la violence par les policiers est un constant échec quant à la capacité de l'autorité de la police de prévenir le désordre. Il y a donc de fortes pressions psychologiques qui militent contre l'escalade de la violence, du moins dans une situation d'une certaine durée. Les policiers ont généralement la motivation de protéger le public contre le danger et ce n'est que dans des situations semblables à celles que nous

avons décrites que la violence policière est susceptible de se produire. Il y a bien sûr des exceptions. Certains policiers ont plus de difficulté que les autres à se maîtriser et certains ont une tendance à avoir plus facilement recours à des moyens physiques.

Au cours des dernières années, la violence policière a fait l'objet de nombreuses critiques de la part du public. Ces critiques ont conduit les hautes autorités de la police à tenter de réduire la violence policière. Les incidents qui impliquent de la violence créent donc des situations ambivalentes pour les policiers. Les pressions psychologiques entrent souvent en conflit avec les mesures de discipline et la protection de soi ou des autres suscite souvent le silence systématique. Les surveillants qui sont assez près des policiers et dont la perspective est plutôt celle des patrouilleurs que de la hiérarchie, s'identifient souvent au policier au palier opérationnel et le protègent. Les situations semblables créent des problèmes pour la discipline, la motivation et l'efficacité administrative. L'analyse des réactions de la police sont toujours "post-facto" et il arrive souvent qu'on ne prenne pas en considération les facteurs psychologiques qui ont pu jouer ainsi que la pression d'avoir à prendre des décisions lorsque la situation n'est pas claire. Les incidents violents ont souvent une grande visibilité et on peut difficilement prédire quelles seront les actions des participants. Il n'est pas surprenant que ces incidents et ces événements préoccupent l'administration de la police parce que les considérations d'ordre stratégique ont une très faible importance en comparaison des exigences du moment.

15. L'IMPORTANCE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DANS LES DÉCISIONS DE LA POLICE

Il n'y a sans doute aucune autre profession où les personnes de rang inférieur ont autant d'autonomie par rapport à leur action et ont un contact aussi constant avec le public et, par conséquent, attirent l'attention des médias. De plus, les policiers doivent remplir une fonction de service public et une fonction de contrôle public et ils remplissent ces deux fonctions au profit des mêmes personnes, parfois simultanément. Il n'est pas surprenant que la réaction des gens à la police leur paraisse quelque peu ambivalente.

Il n'est pas possible pour un service de police de prévoir des règlements ou même des principes directeurs que les policiers pourraient suivre en toute circonstance. Les éléments de situation et l'issue qu'elle pourrait avoir ne sont que partiellement connus même des policiers qui sont sur les lieux. Il s'ensuit que le comportement réglementaire consiste dans l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, qui doit souvent prendre la forme d'une réaction instantanée. Il est intéressant de constater que bon nombre des services ont tenté d'établir des principes directeurs régissant le comportement de tous les policiers en toute circons-

tance et qu'il existe une pléthore de règles et de règlements. Ce n'est un secret pour personne que pour la plupart des policiers dans bon nombre des services il se passe rarement une journée où l'on ne transgresse pas un principe directeur ou une règle. Ces violations ne sont pas nécessairement le fait d'une désobéissance intentionnelle, mais peuvent être exigées au nom de l'efficacité du travail policier. Les policiers qui doivent assumer la responsabilité après coup pour une décision qui leur semblait fondée mais qui a eu des résultats malheureux font face à une difficulté considérable. Lorsque la décision comporte la violation d'un règlement ou d'un ordre, le policier est en situation difficile et sujet à des sanctions disciplinaires. Dans ces circonstances, les attitudes et le moral des policiers sont un sujet de préoccupation à la fois puisqu'il influe sur la réputation du service auprès du public et parce qu'il affecte l'efficacité du travail policier.

Cette analyse post-facto que l'on exige lorsqu'un policier sur le terrain a encouru des critiques de la part du public ou du service lui-même crée un autre problème en ce qui concerne la confiance mutuelle et la collaboration. On peut censurer le policier pour sauver la réputation du service, mais de tels incidents auront un effet négatif très prononcé sur l'attitude du policier en question, sur son initiative dans le futur et sur les politiques éventuelles de la direction du service.

Une autre situation qui pose des problèmes au plan de la motivation est celle où un agent a l'occasion de se livrer à un "véritable" travail policier. Il n'est pas rare que son sergent ou qu'un officier supérieur prenne le contrôle dans de tels événements. Les agents s'occupent donc de la routine mais on peu l'occasion d'exercer leur talent dans le traitement des affaires plus complexes et plus intéressantes. Bon nombre des services ont tenté de remédier à ce problème en permettant à l'agent de poursuivre l'enquête. Cette solution a tendance à désorganiser l'horaire des patrouilles. La fonction des patrouilles continue d'être au centre de l'organisation des services de police municipaux et, dans une grande mesure, ces services sont relativement peu souples. Puisque moins de 50% du temps consacré aux patrouilles semble, dans certains services, donner des résultats utiles, la recherche d'une utilisation différente de la main-d'oeuvre policière pourrait s'avérer profitable.

L'ATTITUDE À L'ENDROIT DE LA SOCIÉTÉ ET DU CHANGEMENT SOCIAL

Comme on pourrait s'y attendre, les policiers ont développé une attitude quelque peu cynique concernant la permissivité de plus en plus grande qu'ils considèrent comme une des caractéristiques principales de la société canadienne contemporaine. Les illustrations de cette caractéristique sont l'absence de contrôle de la part des parents, le système judiciaire (dont nous avons déjà parlé) et le système de libération conditionnelle. (Il se

peut, toutefois, que les policiers eux-mêmes prendraient des décisions tout aussi clémentes s'ils en avaient la responsabilité). De façon presque universelle, les policiers, quel que soit leur grade ou leur fonction, croient que le respect du public pour la police a diminué et cela leur semble le plus évident dans les réactions des personnes plus jeunes.

Les policiers estiment que les média cherchent à se rendre populaires auprès de certains éléments de la société en attaquant ceux qui sont en autorité et en se faisant les champions des droits de ceux qui n'ont aucun respect pour les droits des autres. En effet, dans certaines situations précises, les policiers ont estimé que les vrais criminels avaient été considérés comme des héros. De notre point de vue, en tant qu'observateur, cette opinion de la police n'était pas complètement sans fondement.

NOTES

1. Priess, P.A. et Ehrlich, J.N. A Test of Psychological Role Theory. Boston, MA: Little-Brown, 1966.

2. Simon, H.A. Administrative Behaviour. New York, NY: Free Press, 1957.

3. Mitroff, I.I. et Kilman, R.H. On Organizational Stories: An Approval to the Design and Analysis of Organization Through Myths and Stories, in Helman, R., Pondy, L. and Slezin, D. (Eds.), The Management of Organization Design. North Holland, NY: 1976.

4. Witkin, A et Martin, J. Organization Legends. Étude non publiée, Stanford University, CA: 1979.

APPENDICE III

CHAPITRE II

LES IMPLICATIONS DE L'IDÉOLOGIE POUR LE POLICIER AU PALIER DES OPÉRATIONS

Une personne qui agit contrairement à ses propres croyances n'agit pas de façon légitime à ses propres yeux et la pression d'agir à l'encontre de ses principes peut conduire soit à la confusion des valeurs ou à un comportement contraire aux valeurs ce qui peut parfois entraîner des violations de la loi. Lorsque les croyances sont particulièrement fortes et sont constamment renforcées, comme c'est le cas pour le travail policier, les ambivalences et les tensions attenantes aux rôles deviennent très importantes. Compte tenu du caractère fortement discrétionnaire du travail policier, l'idéologie est une force très puissante et les policiers agissent souvent conformément à leurs propres croyances en contravention des ordres, des règlements et des désirs exprimés par les officiers supérieurs.

En réalité, toutefois, le conflit entre l'idéologie et les ordres n'est pas très fréquent puisque, comme nous l'avons signalé, les croyances des policiers à tous les niveaux, en ce qui concerne les rôles et les comportements des policiers, sont remarquablement semblables. Ce qui est plus plausible et qui constitue peut-être encore plus un problème pour l'administration de la police est la situation où un policier supérieur, sans croire qu'une action préconisée par un groupe de pression est convenable, donne quand même l'ordre de l'exécuter pour des raisons d'opinion publique. Dans cette situation l'officier qui donne l'ordre n'est pas capable de justifier cette décision et ne veut probablement pas le faire. Ceci peut laisser croire dans le service qu'on manipule la police, que l'administration de la police cède devant les pressions du public et qu'il n'y a pas de véritables raisons de faire des efforts comportant des risques pour exécuter cette action.

Ainsi, bien que nous croyions que le comportement orienté vers la légitimation personnelle s'inspire largement de l'idéologie, il est assujetti à d'autres pressions. Ordinairement toutefois, l'idéologie aura un rôle à jouer, même dans la situation que nous venons de décrire, lorsque l'officier décide d'écarter une attitude altruiste et choisit un comportement qui rapportera à court terme.

Bien que nous ne croyions pas que ce que nous appelons l'idéologie policière change de façon considérable selon le grade ou l'ancienneté, les perspectives sur la réalité sociale se modifient. Le travail de Cooper au sein de notre projet, publié séparément[1], décrit de façon très imagée l'optique de certaines recrues et montre comment ces expectatives se modifient à la lumière de l'expérience. Nos propres interviews ont aussi porté

sur ce processus et nous avons pu formuler certaines conclusions quant au comportement légitimant que les jeunes policiers, en particulier, adoptaient pour faire face à des menaces mettant en cause leur perception d'eux-mêmes ou à des déceptions concernant l'impact véritable de leur travail sur la société, par rapport à ce qu'ils avaient prévu.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le policier au palier des opérations jouit d'une liberté d'action considérable. Bien souvent ses supérieurs hiérarchiques ont très peu de renseignements directs concernant les actions, efficaces ou pas, du policier, à tel point que les policiers ont le sentiment qu'on évalue leur travail à la lumière de critères inadaptés. Des incidents au cours desquels ils ont aidé le public, où ils ont pesé les éléments et ont décidé de ne pas porter d'accusation, où ils ont conseillé et rassuré des gens qui étaient en difficulté, des incidents qu'ils auraient pu ignorer, qui ont demandé beaucoup d'ingéniosité et une extension prudente de leur autorité, ces incidents sont rarement ou jamais portés à l'attention de leurs supérieurs immédiats, sans parler des autorités hiérarchiques supérieures. Cependant, pour de nombreux agents consciencieux, ces questions sont au coeur du travail policier et leur permettent de décider pour eux-mêmes s'ils remplissent ou non leur rôle légitime.

En réalité, l'image qu'a le public du service de police (la légitimité) et l'application efficace de l'autorité de la police dépendent, pour une large part, des efforts de ces agents. Ils peuvent ignorer des incidents ou ils peuvent intervenir; ils peuvent être aimables, courtois et serviables ou brusques, impolis et évasifs; ils peuvent manifester de la sympahie dans certaines circonstances ou être durs, implacables et appliquer à la lettre la loi. Le comportement des agents au palier des opérations a un effet considérable sur les rapports entre la police et le public. Les facteurs qui déterminent ce comportement méritent donc d'être étudiés.

En plus de l'idéologie policière et des idéaux de carrière individuels, certains autres facteurs qui ont un effet sur le comportement des policiers sont les attitudes à l'égard des gens en général et à l'endroit de soi-même et de sa famille en particulier, le caractère du policier et ses attentes concernant la réaction des autorités du service à certains comportements au travail.

Puisque ces pressions auront un effet différent sur le comportement à différentes époques dans la carrière d'un policier, il convient d'étudier les conclusions que l'on peut tirer des interviews et des observations en ordre chronologique à partir du début de la carrière. Il n'est pas possible de distinguer l'influence de ces divers facteurs sans une étude plus approfondie, mais il est quand même utile de savoir qu'ils existent. Il est bien connu que les gens transigent avec les signifiés de façon à protéger à la fois leur image de soi et leurs valeurs essentielles.

Presque toutes les recrues semblent croire que les policiers sont en mesure d'avoir une influence positive importante sur la société. Une influence positive, du point de vue de la recrue, comprend la capacité de maintenir l'ordre et d'aider à éliminer le crime. Dans le fond, un grand nombre, sinon la plupart des nouvelles recrues peuvent être considérées comme les missionnaires d'un concept qui se croient en mesure de faire un apport important à la création d'une société meilleure.

Peu après leur formation, qui ne les renseigne pas beaucoup sur le véritable caractère du travail policier et qui semble créer des attentes plutôt irréalistes quant à l'impact de la police sur la société, les recrues commencent à comprendre qu'elles ont sans doute moins d'influence qu'elles ne le croyaient sur les comportements socialement dysfonctionnels. Elles adoptent ainsi rapidement l'idéologie policière dont nous avons traité plus haut parce qu'elle cadre avec leur perception du rôle de la police. Ces nouveaux policiers se rendent compte assez rapidement, toutefois, que les tribunaux et le public jouent un rôle important dans la détermination de l'impact "réel" de leurs actions et que l'application des lois dépend en réalité d'un processus de négociation sociale. À mesure qu'ils se rendent compte que la police ne peut véritablement contrôler les décisions régissant le comportement du public, même dans ce qu'ils estiment être des cas flagrants d'abus criminels graves, il se produit une période marquée par une insafisfaction considérable. Les rapports de cause à effet ne sont plus si clairs, le jeune policier doit redéfinir son rôle social et, partant, son image de soi. Il se rend compte que les forces sociales jouent un rôle important dans la détermination de l'efficacité de la police et il commence à voir bon nombre de ses collègues et de ses surveillants dans une perspective différente.

Nos données indiquent que la plupart des agents traversent une période de cynisme à peu près à cette époque, qui se produit entre la première et la quatrième année de leur carrière. Ils remettent sérieusement en cause leur désir de rester dans la police et un certain nombre de ceux qui en ont la possibilité partent, généralement au bout d'un ou deux ans. Cependant, le salaire est bon et il y a certaines compensations. Il semble que ceux qui étaient les plus idéalistes éprouvent le choc le plus considérable à ce moment mais il est également vrai que ce sont ces mêmes personnes qui ont déjà accepté la doctrine suivante: "Il est nécessaire qu'il y ait de l'ordre dans la société et les policiers sont la source principale de cet ordre. En dépit des contraintes sociales à l'efficacité de la police, les policiers ont la responsabilité et peuvent trouver l'autorité et le pouvoir d'avoir un impact sur la société. Ils fournissent à une société par ailleurs trop permissive la rigueur dont elle a besoin".

La croyance que les policiers sont respectés, qu'ils remplissent un rôle nécessaire dans des conditions difficiles est inhé-

rente à ce système de valeurs. Si l'on ajoute la satisfaction psychologique de détenir une position que l'on perçoit comme impliquant une autorité considérable et un montant raisonnable de pouvoirs discrétionnaires et d'autonomie en plus des avantages partiellement psychologiques, partiellement physiologiques d'un salaire assez élevé, il existe une forte motivation de demeurer dans la police. C'est ainsi qu'on conserve sa légitimité personnelle avec quelques modifications du système de croyances.

Bien entendu, les motifs que nous venons de décrire paraissent normatifs et particulièrement représentatifs des recrues qui s'adaptent convenablement au rôle contemporain de la police. Il y a aussi des jeunes qui se joignent à la police parce qu'ils aiment le prestige et l'exercice de l'autorité. Les agents animés par cette motivation n'éprouvent pas les doutes, les remises en question, les tensions découlant du rôle et les conflits de rôle que nous venons de décrire. Ils ont d'autres conflits de rôle qui prennent souvent la forme de plaintes de la part du public et parfois d'accusations devant les comités internes de discipline. Ils peuvent sembler, au début de leur carrière, présenter toutes les qualités d'un bon policier, parce qu'ils jouent le jeu de la police dont nous allons traiter plus loin. Il est probable, cependant, que le désir d'autorité et de pouvoir qui les anime créera des problèmes pour leur carrière. Nous avons besoin d'autres données sur cette question.

LES TENDANCES DE L'ADAPTATION DES POLICIERS AU CHOC CULTUREL INITIAL

Les divers modes d'adaptation aux exigences et au rôle véritable du travail policier ne sont pas pour l'instant très connus. Il faut d'autres données à ce sujet et nous croyons qu'il s'agit là d'une question importante. L'adaptation du jeune policier entraîne des conséquences graves pour la motivation et ces conséquences influent sur la satisfaction au travail et la productivité des policiers. Nous croyons que cette question est l'une des trois plus importantes qui appelle d'autres recherches.

D'après les données que nous avons recueillies, il y a au moins deux et probablement trois modes généraux d'adaptation au début de la carrière du policier. Tous dépendent probablement en partie de la personnalité et de la motivation de l'individu et probablement aussi en partie du type de processus de socialisation auquel il a été exposé et des qualités de ses supérieurs hiérarchiques immédiats.

Il est certain que la supervision a un effet sur l'adaptation. Le premier coéquipier ou le premier surveillant a un effet considérable sur la profondeur et la nature de l'apprentissage. Le jeune agent a le sentiment qu'il est laissé à lui-même dans une position très responsable et il a besoin de personnes à qui il peut parler, à qui il peut se plaindre et qui consentent de façon

générale à lui donner la réplique. L'évaluation par les agents de l'efficacité des sergents de police se fonde largement sur leur capacité dans ce domaine.

Pendant une certaine période, à cette étape de leur développement, parfois pour tout le reste de leur carrière, les policiers perçoivent le travail policier comme une sorte de jeu. D'une part, ils se sentent pressés de convaincre leur sergent qu'ils s'occupent utilement. Ils ont donc besoin de certaines preuves de leur activité sous forme d'accusations et de rapports et ils s'arrangent pour être facilement retrouvables si on veut les contacter par radio. Bon nombre d'agents estiment que ces pressions ne font que les distraire des activités importantes du travail policier, comme le contact avec le public, le maintien de l'ordre, l'aide aux gens en difficulté, la protection de la sécurité du voisinage et l'identification et l'arrestation des criminels. De façon générale, il semble que les policiers prennent, à cette époque, des décisions personnelles qui peuvent les affecter pour le reste de leur carrière. La résolution des dilemnes qui se présentent durant cette période comprend au moins quatre façons, sans doute partiellement inconscientes, d'aborder la légitimation personnelle:

1. l'adoption de ce que l'agent estime être les valeurs prédominantes qui conduiront au succès et à la promotion;

2. l'adoption de comportements qui renforcent l'idéologie policière, une position relativement indépendante où le policier décide de façon consciente quel mode d'action conduit à un travail policier efficace;

3. la résignation à une pure mentalité de jeu (assez rare, à cette étape de la carrière) qui a pour but principal de mitiger les aspects désagréables de l'emploi et de diminuer les pressions en se conformant aux exigences minimum de comportement imposées par le service, sans encourir de blâme ni éprouver trop d'insatisfaction;

4. une décision relativement inconsciente de se livrer à ce qui semble être les aspects les moins pénibles du travail policier (une perception du rôle de la police comme un rapport d'aide et de support) et de bien s'acquitter de cette fonction.

Nous allons voir maintenant chacun de ces modèles d'adaptation de la légitimation personnelle.

1. L'ADOPTION DE VALEURS CONDUISANT À LA PROMOTION ET AU SUCCÈS DANS LE SERVICE

Tous les agents ne perçoivent pas de la même façon le chemin qui conduit à la promotion et au succès. Certains croient qu'on les évalue d'abord suivant le nombre des accusations qu'ils dépo-

sent, l'excellence de leurs rapports, leur tenue et leurs attitudes. D'autres estiment qu'il est plus important d'assurer les réactions positives de la part du public et que les secours et l'aide qu'ils donnent au public, le bon usage qu'ils font de leurs pouvoirs discrétionnaires et la courtoisie dans les rapports avec le public sont des facteurs importants.

Bien que les comportements puissent différer, en général ces policiers ont accepté de jouer le jeu de la carrière. La motivation principale est la promotion et le succès. L'idéologie policière est importante mais c'est une valeur secondaire. Les circonstances peuvent s'opposer au travail policier efficace mais, par contre, chaque individu a dans une certaine mesure un pouvoir sur ses chances de carrière. Ces agents deviennent parfois habiles à interpréter les situations et peuvent modifier leurs comportements pour les adapter à ce qu'ils perçoivent être les attentes de leurs surveillants. Le comportement légitime et le comportement qui est le plus susceptible de faire progresser la carrière et l'idéologie jouent un rôle mineur.

2. L'ADOPTION DE COMPORTEMENTS QUI RENFORCENT L'IDÉOLOGIE POLICIÈRE

Au fond, ceux qui appartiennent à cette catégorie demeurent, dans une certaine mesure, des missionnaires. Ils ont assimilé l'idéologie policière, ce qui ne demande parfois qu'une adaptation mineure de leurs croyances et de leurs valeurs initiales et ils ont une idée claire de ce qu'ils doivent faire pour mettre cette idéologie en application.

Bien qu'ils aient été quelque peu frustrés et déçus de l'expérience de la pratique, leur philosophie personnelle n'est dominée ni par le cynisme ni par des objectifs de carrière. La plupart d'entre eux sont ambitieux, mais ils croient que le succès dans la carrière couronnera les efforts de ceux qui font du travail policier efficace.

Là encore les comportements différeront selon l'interprétation personnelle de l'idéologie et des buts de la police. Certains croiront fortement en l'exercice de l'autorité et du contrôle alors que d'autres estimeront qu'on doit exercer le contrôle au moyen de rapports de collaboration avec le public. Il sera difficile de faire changer de camp aux policiers de cette catégorie par des pressions internes et externes. Ils sont très indépendants et ont recours à leurs pouvoirs discrétionnaires seulement lorsqu'ils croient que ce moyen conduira à des solutions plus efficaces pour l'ordre et le contrôle social.

LA RÉSIGNATION À UNE PURE MENTALITÉ DE JEU

Cet état se produit plus fréquemment plus tard dans la carrière, après qu'on ait refusé au policier des promotions ou qu'on

l'ait soumis à des sanctions disciplinaires pour des actions qu'il croyait justifiées. Il se produit parfois tôt dans la carrière, cependant, et ce changement d'attitude se manifeste par une absence évidente d'engagement, l'évitement de situations qui peuvent être désagréables (par exemple, l'application des lois de la circulation) et une attitude assez désinvolte à l'endroit des activités de la police en général. Il s'agit là du syndrome du "détenu à perpétuité", c'est-à-dire de la personne qui ne jouit pas de son travail, qui n'y croit plus, mais qui ne change pas d'emploi pour ne pas en perdre les avantages matériels et parce qu'il a peu d'autres choix.

LE DÉSIR INCONSCIENT D'ÉVITER LES DÉSAGRÉMENTS

Il s'agit, d'une certaine façon, d'une variation du missionnariat, une définition positive du travail policier qui met en valeur l'aide et le secours au public et qui déprécie les aspects de contrôle. Ceux qui choisissent cette orientation le font probablement de façon inconsciente. Ils n'évitent pas généralement le danger, mais ils semblent définir le travail policier efficace comme une interaction agréable avec le public, la création de bons rapports, l'acquisition du respect du public par la prestation de services, etc.

Il faut souligner que ces conclusions concernant les implications de la carrière ne sont pour le moment que des hypothèses bien établies. Il est clair que les jeunes policiers réagissent de plusieurs façons aux responsabilités du travail policier et aux décisions concernant leur carrière. Des interactions différentes avec les supérieurs hiérarchiques immédiats ainsi que la différence dans l'esprit des divers services de police auront sur chaque personne une influence différente.

NOTE

1. Cooper, W.H. L'agent de police aux différentes étapes de sa carrière. Journal du Collège canadien de police, vol. 6, n° 2, 1982.

CHAPITRE III
LES RÉALITÉS SOCIALES DU TRAVAIL POLICIER: L'INTERACTION DE LA LÉGITIMATION

JOHN B. DOWLING ET VICTOR N. MACDONALD

Le moment est maintenant venu de tenter de réunir nos thèmes, de les voir dans le cadre d'un processus unique et d'en tirer certaines des leçons qu'ils pourraient contenir.

Le travail policier n'est pas une réalité unique; il est composé d'une multitude de réalités différentes et le problème qui se pose à l'agent de police et au corps policier collectivement est de trouver une façon d'enfiler ces diverses réalités sur le seul fil de l'ordre social dans la société contemporaine.

Cette multiplicité des réalités sociales est évidemment quelque chose que la police éprouve plus que les autres groupes professionnels; la visite officielle, la bagarre dans une taverne, l'émeute au football, la femme battue, le hold-up du dépanneur, la patrouille des moeurs, l'accident mortel, la contravention, ne sont pas seulement des incidents distincts, mais des réalités sociales différentes, chacune bien définie et différente par son caractère et par son esprit. La police doit pouvoir comprendre la nature du comportement dans chacun de ces contextes, être capable de réduire la menace que chacun comporte pour l'ordre et de ramener la situation à la normale.

Cette sensibilité aux variations des diverses situations sociales est critique pour une vue stratégique du travail policier.Le thème central est que le comportement se produit dans une situation sociale et présente en outre un aspect très différent à ceux qui sont engagés dans l'action et à ceux qui l'observent de l'extérieur avec un recul plus considérable par rapport aux émotions en cause.

On pourrait dire que le travail policier consiste à construire un système social extrêmement sensible au désordre social dans les divers contextes sociaux et capable de réagir afin d'empêcher et de redresser certains comportements. La police n'est pas tant un organisme qui appuie un ensemble unique de préceptes, mais une perception sensibilisée agissant sur les stimuli du désordre social. Le comportement du public est donc surtout une source qui déclenche diverses réactions institutionnelles. Regarder le monde dans cette perspective, c'est voir une réalité sociale plus considérable et plus complexe où la perception exercée joue un très grand rôle dans l'interprétation du monde et des actions qui s'y déroulent.

C'est cette vision particulière du monde qui est créée et maintenue par ce que nous avons appelé l'idéologie policière. Il y a un engagement collectif envers une vision du monde particulièrement sensible aux problèmes de désordre et à la nécessité de l'autorité. Ainsi, la police fait partie d'un organisme construc-

teur de la réalité qui cherche à interpréter les diverses expériences d'après son point de vue professionnel, collectif et individuel.

LES INSTITUTIONS CRITIQUES

Par delà ce processus, il y a aussi ceux dont la principale préoccupation est de surveiller les organismes de l'État. Tout comme la police est collectivement sensible au désordre public, ses critiques sont visiblement sensibles aux pouvoirs policiers et aux abus qui pourraient en être faits. On peut les appeler les institutions critiques. Elles adoptent envers la police une attitude d'approbation conditionnelle, qui est aussi l'attitude naturelle de la police vis-à-vis du grand public. Ceci constitue donc un système social en trois parties distinctes: en premier lieu, une variété de cadres sociaux plus ou moins ambigus du comportement; en second lieu, des institutions policières sensibles au désordre social et en troisième lieu des institutions critiques qui adoptent à l'endroit de la police une attitude critique. Ces entités reposent toutes sur des bases institutionnelles distinctes. La mesure dans laquelle elles peuvent s'imposer à la réalité sociale dépend fortement de la force et de l'acceptation de leur base. C'est pourquoi le mouvement des femmes cherche à faire reconnaître de façon particulière les droits des femmes en matière d'emploi et de traitement, de les faire représenter aux organismes de régie, c'est pourquoi elles ont fait campagne contre la pornographie en tant que violence, mis sur pied des centres d'accueil et des garderies, de sorte qu'elles puissent entrer dans le marché du travail sur un pied d'égalité avec les hommes. Cela constitue un processus par lequel la réalité de l'égalité des femmes est institutionnalisée dans la structure de la société. La réalité sociale repose sur la structure sociale et les deux éléments sont soumis au changement.

De même, le réseau des commissions des droits de la personne, des politiques multiculturelles et de la législation sur les droits civils sont des façons institutionnelles de modifier non seulement la structure sociale mais aussi la réalité sociale à laquelle font face les immigrants. Il est probable que la communauté orientale du Canada se perçoit comme cherchant à obtenir une place suffisamment importante dans l'ordre institutionnel reconnu de la société.

Ceci nous amène à considérer que la réalité n'est pleinement exprimée que lorsqu'elle est pleinement institutionnalisée dans une société. Naturellement, la réalité institutionnalisée n'est importante que pour ceux qui sont "entre deux chaises". Il y a également la mesure dans laquelle la police et les institutions critiques jouissent d'une institutionnalisation relative dans la société. Cette tension constitue une dynamique sociale importante où la police oscille entre une situation où elle représente ce qu'il y a de brave et de généreux dans nos sociétés et des situations où elle menace nos libertés dans un État policier..

Cette dynamique est importante, car la démocratie peut avoir deux sens bien différents, dont l'un soutient la légitimité policière alors que l'autre la mine. Au premier sens, la démocratie est un système qui sert à donner une autorité politique aux organismes de l'État; dans cette optique, les mesures prises par la police sont légitimes parce qu'elles s'appuient sur le processus démocratique. C'est la façon de Hobbes de considérer le contrat social. Dans l'autre cas, la démocratie se conçoit comme le droit permanent de critiquer et de s'opposer de façon pacifique à l'État, soit une façon de considérer la légitimité qui se rapproche davantage de Rousseau.

La police est essentiellement un organisme axé sur l'action, alors que ses critiques n'ont ni ce fardeau ni cette prérogative. Mais ceci place la police dans une situation difficile, car il peut souvent n'y avoir aucune action possible qui ne soit susceptible de critiques pour une raison ou pour une autre.

Ce que l'on néglige peut-être le plus souvent dans cette bataille de la critique, et donc de la légitimité, c'est que les principales parties de ce conflit ne contemplent pas le même champ perceptuel. C'est moins un désaccord quant à une question commune qu'un désaccord quant à ce qui doit être considéré comme important dans ce champ.

La police est institutionnellement conditionnée à adopter une vision préventive et surtout prospective du désordre social; ses critiques ont une vision correctrice et surtout rétrospective des méthodes policières. En un mot, les deux parties ne considèrent pas la même chose et ne parlent pas de la même chose.

Ainsi, en tant que société, nous tentons de résoudre les problèmes d'ordre public en sensibilisant la police aux problèmes du désordre social et en institutionnalisant les critiques possibles de la police.

Pour que les personnes en cause, qu'il s'agisse des citoyens, des critiques ou des policiers, puissent comprendre les réalités sociales du travail policier, elles doivent comprendre, en premier lieu, la dynamique sociale des divers mondes auxquels chacun fait face, en second lieu leur propre idéologie institutionnelle et, en troisième lieu, les contestations de la légitimité.

En dernière analyse, la critique doit être considérée moins comme une dynamique sociale de correction que comme un indice des contestations de la légitimité. Puisque ces questions sont perceptuelles, la critique devrait être considérée comme une forme de propagande et de contre-propagande à l'égard des légitimités opposées de la police et de ses critiques. La véritable mesure est le nombre de personnes qu'ils réussissent à faire changer d'avis.

LA LÉGITIMATION: TENSION ENTRE LES INSTITUTIONS OFFICIELLES ET LES INSTITUTIONS CRITIQUES

Ainsi, nous pouvons considérer l'un des aspects de la légitimité dans la société comme un processus d'institutionnalisation idéologique comparative. À un extrême, s'appuyant sur les prérogatives de définition et d'action de l'État, se trouvent les institutions officielles, "les autorités". À l'autre pôle se trouvent des groupes de critique éventuels, dont certains sont bien établis alors que d'autres ne peuvent prétendre que de façon limitée à un "consensus" public ou ont une organisation ou des réalisations institutionnelles primitives et ne représentent guère plus qu'un sentiment vaguement reconnu de sympathie réciproque et souvent d'antagonisme envers la réalité et les actes officiels[1].

Peut-être est-il utile de distinguer d'une part entre les groupes qui sont plus ou moins clandestins parce que, quel que soit leur intérêt, ils ne sont pas encore sortis au grand jour et d'autre part ceux qui cherchent le secret pour cacher des actes qu'ils croient indéfendables en termes socio-politiques contemporains. Ceux qui prônent l'usage des drogues, pourraient, par exemple, se retrouver d'un côté de cette frontière, les trafiquants de l'autre. (En effet, ces deux groupes pourraient bien avoir des intérêts contraires; par exemple, l'illégalité fait partie de la mythologie à la fois du trafic et de l'usage des drogues, sans parler des modifications du rapport entre le risque et les bénéfices qui pourraient modifier les aspects économiques de la concurrence).

Cependant, entre ces deux extrêmes que sont l'institutionalisation officielle et l'institutionnalisation clandestine, se trouve la majorité des groupes qui prétendent participer à la création de la réalité à mesure qu'elle se construit en tant que produit social. Nous avons mis l'accent sur l'idéologie professionnelle de la police, qui découle de son rôle distinctif d'actualisateur d'une vision officielle de la réalité et qui se développe, comme nous l'avons proposé, à partir de la nécessité de prendre des mesures pour maintenir la loi et l'ordre, ce qui indique le besoin d'autorité. Cette vision particulière du monde, alors, qui découle des rapports entre les responsabilités, l'action et l'autorité qui sont imparties à la police, en même temps que de leur situation de premier organisme d'État concerné lorsque la loi et l'ordre sont contestés, inculque aux policiers une perspective professionnelle qui assume bon nombre des caractéristiques d'une idéologie professionnelle et les distingue des autres institutions qui sont essentiellement des institutions de critique. Ceci ne signifie pas qu'ils soient encore des critiques de la relation entre la police et la société au lieu d'être directement responsables de cette relation, car le critique peut louer ou blâmer, mais son rôle reste étranger au monde de l'action. Et parfois, en effet, il faut nous protéger de nos "amis" plutôt que de nos "ennemis". L'appui d'un "ami" en ce sens peut être conditionnel et, à cause de cela, avoir une influence beaucoup plus généralisée et parfois même pernicieuse. Il y a donc, dans ce

continu d'institutions qui se font entendre en public une solution de continuité entre les institutions "critiques". Plus un intérêt est institutionnalisé, plus il peut prétendre être, de ce seul fait, un porte-parole important de la réalité sociale.

La distinction entre la réalité officielle et la réalité critique s'assortit d'une distinction entre leurs langages de base (voir par exemple Edelman[2]). La réalité officielle risque davantage de parler d'un ton et en des termes qui évoquent le sentiment du devoir, l'obligation juridique ou le commandement. Les réalités critiques réagissent plutôt à un ton différent, qui met l'accent sur les sentiments, les désirs et le sens de la moralité de l'acte plutôt que de celle de son auteur.

Cela signifie que les mouvements qui sont moins bien développés au plan institutionnel doivent compenser cette lacune en faisant appel à la moralité. C'est pourquoi les questions de morale et d'éthique caractérisent les institutions dont le développement social est moins avancé; leur arme est l'appel à l'égalité, à la justice et au respect de l'individu. Cet appel à la conscience, qui est leur force, non seulement caractérise leur activité mais établit le ton du débat public, tout en cherchant, au moins par implication, à dépouiller le monde officiel de sa légitimité, ne lui laissant que sa légalité toute nue. Ce défi n'est pas sans importance, car il attaque l'esprit de consensus essentiel à la vitalité morale de toute structure sociale. Il ne serait peut-être pas trop osé d'affirmer qu'une entente assez générale quant à la moralité est le seul élément indispensable d'une structure sociale.

À l'heure actuelle, heureusement, il existe une somme considérable de consensus, social, moral et politique, ou au moins de tolérance, sans quoi nous ne pourrions guère parler de loi, car en son absence, une police jouissant de l'appui du public serait impossible. Il ne s'agit donc pas ici, heureusement, de la majorité des actions de la police, mais bien de ces activités qui se situent à la frontière du consentement. Mais il ne faut pas encourager la satisfaction de soi, car un consensus que l'on juge aller de soi et que l'on ne remet pas constamment à l'épreuve peut disparaître.

Tel est le climat "critique" auquel nous exposons notre police, l'éprouvant d'une perspective essentiellement différente de celle qu'implique sa propre responsabilité à l'égard de la loi et de l'ordre. Ainsi la police, condamnée par ses responsabilités à une perspective particulière de la réalité mais constamment soumise à une contestation d'une perspective qui dépassse la sienne, constitue une entrave au changement dans la société.

Nous créons collectivement, pour ainsi dire, une force pour nous protéger des changements menaçants ou nous en avertir en plaçant la police dans des secteurs sensibles au changement. Cependant, puisque le pouvoir de la police est lui-même une

menace, l'ensemble de la société, avec l'appui tacite mais pas toujours enthousiaste de la police, tolère un ensemble d'institutions qui en font la critique. Cette seconde entrave, sensibilisée aux questions policières, devient un autre capteur social institutionnalisé des comportements qui pourraient être indésirables, et devient partie du vocabulaire commun des gens libres dans une société libre.

Il y a donc deux forces qui sont fréquemment en opposition. La première est "l'idée" policière, découlant de sa responsabilité professionnelle et collective à l'égard de l'ordre public, qui tend à se concentrer sur les sources possibles de désordre. En rendant l'agent de police professionnellement responsable de l'ordre, on accroît sa sensibilité au désordre qui devient une menace personnelle à son moi professionnel. En rendant cette responsabilité collective, c'est-à-dire en entourant l'agent de police d'autres professionnels avec une responsabilité similaire, on renforce davantage cette "idée" par une idéologie professionnelle collective. Ces forces forment et maintiennent la vision particulière du monde du policier, qui, étant donné son expérience de la nécessité de l'action, tend vers une perception personnellement défensive du monde, qui est à la fois socialement conservatrice et philosophiquement pragmatique. Par le moyen des expériences psychologiques et sociales de l'agent de police, la société crée dans le corps policier une entrave "conservatrice" au désordre social, ce qui rend le policier sensible au premier signe de menace, et pragmatiquement réaliste lorsqu'il s'agit de la prévenir et de la contrecarrer. Pour les critiques, les pouvoirs institutionnalisés dans la police et la sensibilité perceptuelle de la police sont un défi à l'ordre social lui-même. Craignant une sensibilité accrue de la police aux premiers signes de désordre, ils se préoccupent de préserver la diversité sociale et politique et, parce qu'ils se soucient des utilisations pragmatiques du pouvoir policier, ils ont tendance à être sensibles aux défis à l'ordre social que pose le pouvoir policier lui-même.

Ce sont donc les rôles différents que les individus occupent dans diverses institutions qui tendent à définir leur champ de perception à l'égard des problèmes d'ordre. Il existe une étude célèbre de la façon dont les étudiants de Princeton et de Dartmouth percevaient un match de football entre leurs écoles. Les étudiants n'étaient pas d'accord sur le nombre d'infractions qu'ils avaient vu commettre à l'autre équipe; il se peut que la police interprète le comportement public selon des modes perceptuels similaires[3].

Une autre étude révèle l'effet de la formation professionnelle sur la perception. Lorsque Simon et Newell ont donné à divers professionnels un problème ambigu, chaque groupe professionnel a vu le problème en fonction de sa propre compétence professionnelle. Moralité: si l'on fait un policier d'un individu, il verra les problèmes comme des problèmes policiers; si l'on en fait

un défenseur des libertés civiles, il verra les abus des pouvoirs de l'État[4]. Il y a probablement des raisons valables aux différences entre l'idée policière et la réaction du public à cette idée, d'après l'expérience institutionnelle différente du public et de la police. Bien que les sensibilités accrues de la police soient socialement fonctionnelles, elles peuvent aussi, de certains points de vue, menacer la liberté des personnes qui, par réaction ou par anticipation, s'organisent pour faire valoir leurs droits à la réalité sociale.

Ceci suggère qu'il existe une tension fondamentale permanente entre une organisation policière professionnelle et les processus d'organisation et d'expression de la société. À l'extrême, ce débat est un dialogue de sourds, car chacun n'est au courant que des défauts non reconnus et peut-être non existants de l'autre. Mais néanmoins, c'est dans la découverte de structures sociales qui rompent ce silence réciproque que réside la légitimité policière.

C'est à cause de la peur d'un tel manque de perceptions communes que la police résiste à ce qu'elle appelle "l'examen civil", tout comme l'autorité policière repose sur la découverte de façons de rassurer le grand public. En effet, il ne suffit guère de se réclamer uniquement de la loi, car si les actions n'ont pas leur propre légitimité, elles aboutissent aussi à l'érosion de la loi.

Qu'il nous soit permis de présenter ici deux structures sociales hypothétiques qui pourraient contribuer à légitimer les gestes de la police vis-à-vis des sensibilités du public sans, nous l'espérons, aller jusqu'à nuire à la capacité de la police de s'acquitter de ses responsabilités envers le public.

Dans les domaines délicats au plan social et policier, la police continue à se servir surtout des modalités du droit criminel, dans certains cas (par exemple les infractions sexuelles) accommodant les anciennes lois aux nouvelles circonstances. Ne serait-il pas possible de reconnaître que certains domaines conviennent mieux à ce que l'on pourrait appeler des poursuites d'essai, c'est-à-dire à des tentatives de susciter des discussions et des décisions publiques plutôt que de poursuivre un tort manifeste? Poser le problème en ces termes, c'est se rendre compte que la police doit faire face à toute une variété de sensibilités sociales avec l'arme souvent trop peu maniable de la poursuite criminelle. Ne pourrions-nous pas recourir à une forme quelconque d'enquête publique sur les politiques, à mi-chemin entre la poursuite criminelle et la poursuite civile? Cela signifie naturellement qu'il faudrait reconnaître un statut criminel moindre dans de tels cas, au moins de prime abord, et, à un niveau plus profond, peut-être reconnaître à la police un rôle légitimant plus explicite s'exerçant par la fonction quasi-législative qu'implique le fait d'être chargée des poursuites et donc de la promulgation du "nouveau" droit jurisprudentiel.

Quant à la seconde question, celle de l'usage de la force, il est plus difficile de rassurer le public. En effet, le problème se présente souvent sous la forme d'un conflit entre l'orientation de la police, axée sur la solution des problèmes et la perspective plus idéaliste ou théorique adoptée par les critiques publics de la police. Il y a souvent une différence philosophique fondamentale entre la police et ses critiques, non seulement au plan de la différence des perceptions mais aussi au palier plus fondamental de divergences philosophiques à la fois conditionnées et renforcées par les différences de perception.

La question de la force constitue l'aspect le plus difficile du problème de la légitimation policière. Deux réactions principales sont possibles lorsque l'on allègue un abus de pouvoir. Le premier est le mécanisme public de la poursuite criminelle ou civile et l'autre les mécanismes internes, administratifs et disciplinaires, du service de police. En théorie, ces deux mécanismes peuvent épuiser toutes les possibilités, les infractions les moins graves étant considérées internes et soumises à un examen disciplinaire ou administratif, les infractions plus graves étant soumises à des poursuites criminelles ou civiles. Cependant, il n'y a pas de solution facile au problème suivant: pour qu'une affaire relève du droit public, il doit de prime abord y avoir des preuves graves d'abus; d'autre part, l'enquête administrative n'a pas un caractère public. Le fait d'informer le public des mesures disciplinaires internes peut servir à le rassurer, mais on peut néanmoins craindre un écart entre les normes administratives souhaitables et la sévérité nécessaire pour donner lieu à des mesures disciplinaires et individuelles.

Ce problème est évidemment particulièrement aigu lorsque les gestes de la police aboutissent à une mort d'homme. Il est vrai qu'une enquête est nécessaire dans de tels cas, mais il s'agit moins d'un examen public des méthodes administratives que d'établir la cause du décès.

Une des principales craintes lorsqu'il s'agit de rendre l'enquête administrative davantage publique est naturellement que la police ne soit exposée à une plus grande responsabilité criminelle ou civile. Même si l'immunité de la Couronne et une définition large des pouvoirs discrétionnaires de la police peuvent limiter ce problème, il faut se rendre compte que cela se fait dans une certaine mesure aux dépens d'un examen public plus approfondi des méthodes policières. Le problème peut se poser en fonction d'une crainte de la part du public que les méthodes policières ne se durcissent jusqu'à un point tout juste inférieur à ce qui peut donner lieu à des mesures disciplinaires, mais néanmoins inquiétant. Le pouvoir discrétionnaire de la police est une arme à deux tranchants; il permet une certaine liberté d'action, tout en soustrayant une bonne partie du comportement policier à l'examen public. On se demande, par exemple, si un examen par le

ministère du Solliciteur général des méthodes policières utilisées dans tous les cas impliquant l'usage d'une force mortelle pourrait être une solution; sans être publique, cette enquête serait au moins un examen externe des méthodes policières sous une forme distincte des questions qui donnent lieu à des mesures disciplinaires individuelles. L'idée que tout acte qui ne donne pas lieu à des mesures disciplinaires est par le fait même endossé par le public n'est guère une solution satisfaisante du problème, et il est important de se rendre compte que ce problème est directement relié à la légitimité problématique de la police.

Nous avons ici considéré le travail policier comme une tension entre les actions et les exigences d'une société libre et une responsabilité découlant de la "tendance conservatrice" qu'entraîne l'institutionnalisation de la police. Nous avons chargé la police de la protection de notre société et nous la critiquons lorsqu'elle réagit exactement comme nous espérions qu'elle le ferait. Cependant, puisque et la police et les critiques peuvent faire valoir leur propre conception du bien public, ce mécanisme est peut-être plus sensé qu'il ne semble de prime abord.

Ainsi, la réalité sociale, ou ses différentes versions, est ainsi "traitée" à travers des filtres "conservateurs et critiques"; en conséquence, on aboutit avec le temps à une sorte de traitement hélicoïdal de la réalité sociale; on passe des enthousiasmes divers des publics critiques à la conscience collective de la police, et ainsi de suite, à mesure que, cas par cas, l'époque, les valeurs et la société évoluent.

Nous avons fait valoir que deux choses donnent lieu à des contestations de la légitimité policière: la difficulté de définir les frontières de ce qui est politique, social et criminel et l'adéquation entre la réaction policière et les menaces perçues par la police.

Les nuances de ces mécanismes d'orientation constituent une partie importante de la légitimation policière. En effet, si l'autorité à laquelle prétend essentiellement la police découle de l'absolu de la loi, et si c'est au nom de la loi que la police exerce sa fonction légitimante dans la société, les institutions qui ont une telle fonction ne sauraient risquer l'érosion de leur autorité officielle en faisant constamment appel à la légitimité légale en soi. Elles auront plutôt recours à des mécanismes sociaux plus nuancés pour assurer à leurs actes une légitimité permanente, indépendante de leur prestige institutionnel. En assurant l'adéquation entre la réaction et la menace, en maintenant une interaction permanente avec les groupes d'intérêt, et en évaluant les idées en fonction de sa responsabilité professionnelle, la police établit au maximum la légitimité de ses actes et évite de recourir à sa réserve précieuse, et précaire, de légitimité institutionnelle. L'ironie du sort veut que les institutions légitimantes ne puissent puiser trop souvent au puits de l'autorité officielle sans le voir se tarir. Mieux comprendre les sources de

la légitimité problématique et les mécanismes par lesquels elle est maintenue et restaurée est la première étape de la légitimation permanente des institutions dans nos sociétés.

À certains égards très importants, la légitimité policière dépend d'un ensemble d'interactions variées mais en concurrence au sein de la société et l'idée policière est en même temps une synthèse de ces forces et une réaction à celles-ci. La police procède à la synthèse des tensions qui lui sont imposées et ceci devient le coeur de "l'idée policière". Ce processus a donc, chronologiquement, un caractère cyclique ou plutôt hélicoïdal. Les processus psychologiques internes restaurent chez l'individu une impression de consensus et de confiance en soi, et ceci fait partie du prochain cycle qui impose encore une fois à cette résolution un test de consensus social et de confiance individuelle (chapitre I). Ce mécanisme qui rappelle le mythe de Sisyphe ne manque pas d'héroïsme, mais il semble hélas nécessaire. Boulding a raison lorsqu'il déclare qu'une légitimité qui semble aller de soi est souvent retirée sans avertissement. Il nous avertit que lorsqu'on a perdu la légitimité, on a tout perdu.[5]

LE CHANGEMENT ET L'AMBIGUÏTÉ MORALE

Nous avons décrit ce mécanisme d'adaptation séquentielle externe et de synthèse interne comme nous l'avons observé. Mais il est peu probable, cependant, que cela soit une description totalement satisfaisante de la façon dont le policier l'éprouve au plan cognitif et émotif, si ce n'est aux paliers supérieurs du corps policier. Une des conséquences de la légitimation personnelle du policier, de son service et de sa profession et de la police en général, est que de tels conflits risquent d'être éprouvés davantage comme un conflit moral assorti de problèmes considérables de refus perceptuel des éléments indésirables.

Le fait que cette série d'intuitions de plus en plus complexe se produise dans le cadre primaire d'une lutte entre le bien et le mal constitue probablement la pire lutte cognitive et émotive de la police. Étudions maintenant deux aspects du problème. Le premier est celui qui est causé par le changement lorsque les gestes déjà posés engagent à un postulat moral. Les actes déjà posés engagent l'individu, à cause du désir d'une vision interne uniforme de sa propre légitimité, envers des valeurs conformes à cet acte[6]. Ainsi, le changement peut apparaître comme une menace à l'intégrité morale[7], de sorte que le changement inévitable peut entraîner, en premier lieu, pour l'individu une impression d'aliénation ou d'éloignement de ses propres actes ou de sa biographie morale. Ce problème ne peut se résoudre qu'à un palier supérieur, moral ou philosophique, et n'est pas sans rappeler une conversion.

On comprendra comment, dans cette situation, la tendance conservatrice peut s'incarner dans la biographie morale d'un poli-

cier. L'obéissance aux ordres peut transférer au moins une partie de la responsabilité personnelle du policier à l'entité plus mythique qu'est le service policier et sa structure hiérarchique, mais en l'absence d'une légitimité partagée du leadership et d'une légitimité personnelle, il risque d'en résulter un sentiment d'impuissance, une confusion morale et un certain cynisme[9]. Ceci risque cependant de n'être qu'un palliatif, car, ironiquement, c'est la solution de la confusion morale qui crée l'intégrité; toute structure hiérarchique qui ne reçoit pas de renseignements moraux de ses subalternes se verra bientôt coupée d'une source vitale d'intrants décisionnels.

Un problème connexe d'évolution morale, qui peut être éprouvé par le policier, est le problème d'en venir à approuver des idées et des actions autrefois considérées répréhensibles. Cela peut provenir en partie d'un déplacement de perspective, par lequel, au lieu de s'occuper uniquement de ses propres intérêts, on assume professionnellement une responsabilité plus grande qui en vient à modifier ses propres intérêts. Avec ce déplacement de conscience, un impératif moral différent peut entrer en jeu, qui établit au plan professionnel un équilibre entre une menace à l'ordre et la réaction à cette menace. La question, celle de "l'idéal civil", en vient à prendre la forme suivante: "Qu'est-ce qui constitue un emploi acceptable des pouvoirs policiers en réaction à cette menace à l'ordre?". Le cas le plus simple est celui de l'arrestation comme mesure temporaire alors que l'enquête se poursuit; le plus grave, prendre une vie en espérant en sauver une autre.

La recherche théorique de la façon parfaite d'éviter les conflits devient pour l'agent de police une décision plus pragmatique portant sur la réaction à un stimulus donné. Ce déplacement est significatif au plan moral, car il comporte que certains problèmes d'ordre connaîtront maintenant une solution qui implique un certain coût social. L'idéal d'une société civile est un processus d'interaction permettant soit d'éviter les coûts sociaux ou de les partager également en vertu d'une quelconque adaptation consensuelle; cependant, lorsque l'on se charge professionnellement de l'ordre public, on reconnaît qu'à l'égard de certains problèmes certaines personnes devront supporter les coûts sociaux dans l'intérêt public.

Une fois cette "réalité" reconnue, il y a d'autres étapes pragmatiques qui deviennent admissibles; en effet, une fois que l'on a abandonné l'idéalisme de la position qui veut qu'il n'existe pas de conflit qui ne puisse être résolu à la satisfaction de tous, il y a maintenant un fossé dans l'ordre moral entre l'esprit "pratique" de la police et l'esprit "idéal" de son critique civil. C'est donc un conflit de vision du monde plutôt que de tactique; l'idéal sert de restriction au pragmatique, mais ses postulats sont souvent éloignés de la logique professionnelle de la police. Cela tient surtout, comme nous l'avons signalé, à l'absence de perceptions et de postulats communs (c'est par exemple pour cela que la police résiste à l'examen civil).

Mais ceci peut imposer à l'individu un dilemne moral car des actes autrefois indésirables ou "immoraux", dans l'optique professionnelle, assument une moralité au moins relative. Mais pire encore est la crainte que ce processus ne soit progressif, que le fait d'assumer de plus en plus des "actions responsables" n'implique des moyens de plus en plus "détestables". C'est là le paradoxe weberien du pouvoir politique dont nous avons déjà parlé[10]. En partie, il faut s'adapter à considérer comme morales des choses qui autrefois semblaient inacceptables; rares sont ceux qui ne verraient pas l'affreuse possibilité de se tromper. À ce titre, c'est "l'âme" qui est en danger, comme le dit Weber, et le policier est d'autant plus attiré uniquement par ceux qui peuvent comprendre les impératifs moraux de sa profession. L'impression d'être engagé irrévocablement sur la voie de la dégradation morale doit se produire dans les ténèbres de l'âme, et risque d'affecter gravement la police dans ses relations avec "l'idéalisme naïf" de la société civile. Ce processus marque évidemment l'entrée dans un monde adulte et existentiel et les problèmes auxquels les policiers doivent faire face par suite de leur orientation professionnelle se poseront aussi presque certainement à tous les êtres humains à un moment quelconque de leur existence. Mais, pour la police, ces problèmes sont présents d'une façon plus constante et sont beaucoup plus difficiles à éviter.

C'est là un sentiment de transition, composé plutôt de doute et de confusion que d'incertitude, et dont l'intensité diminue probablement à la longue, mais dont on doit toujours demeurer conscient, même s'il n'occupe pas toujours la première place dans la conscience. En effet, il s'agit de liberté, et l'exercice de la liberté est toujours conditionné par la possibilité de sa perte.

Malgré certains aspects indésirables, il est peut-être étonnant que peu de gens recherchent cette étape du développement moral, même s'il était possible de s'y soustraire. On espère plutôt que cette liberté nouvelle et dangereuse ne s'imposera pas trop souvent.

LE MONDE DE L'ACTION EXISTENTIELLE

Une des formes les plus remarquables que prend la stabilisation psychologique dans un monde de changement est l'affirmation de l'évidence, c'est-à-dire que les actions sont vues une par une, comme si les aspects historiques, politiques et moraux du changement n'avaient aucune pertinence réelle. C'est comme si le point de départ entraînait de façon évidente une réaction donnée ou une série de réactions. Ceci est partiellement vrai; une fois qu'on est engagé dans l'action, l'analyse est suspendue et la formation, le caractère et l'expérience passent au premier plan. Pourtant, on est toujours conscient d'un "je" qui surveille le "moi", au moins à la périphérie de la conscience, et l'on est toujours conscient des significations historiques, politiques et morales de l'ensemble[11].

Les mécanismes policiers présentent deux caractérisques remarquables: ils sont administratifs et postulent l'évidence. Le rôle que la police assume quand elle agit est remarquable par son absence de caractère peronnel; il y a une cohésion organisée, sous-entendue mais bien déterminée, qui transcende la personnalité individuelle, la transforme en une identité collective distincte et l'y subordonne. Cet effet est sûrement relié au processus d'idéologie professionnelle et de légitimation personnelle que nous avons tenté de décrire ici (voir Macdonald, ci-dessus). Il semble que le comportement policier en temps de crise suscite chez l'individu, et donc dans le service, un caractère interne, qui, pour le moment, vit dans le monde de la moralité de l'action. Tout le reste, après tout, est "seulement" de la réflexion.

L'INTÉGRITÉ DU LEADERSHIP ET DE L'ORGANISATION

Le leadership doit être vu en termes essentiellement moraux. Il est manifeste que les chefs portent une bonne partie de la responsabilité morale de l'ensemble du service et qu'en fait ils incarnent son autorité morale, car c'est là le revers de la médaille du commandement. L'exercice du leardership consiste donc à maintenir l'intégrité de l'institution tant de façon externe que de façon interne. Dans notre cas d'homicide par la police, par exemple, le très important rapport oral peut être considéré comme une façon d'établir l'intégrité morale des gestes posés par la police avant que le doute et les rumeurs ne viennent éroder le moral et le sentiment de légitimité organisationnelle.

Cependant, le fait d'assurer l'intégrité morale entre à certains égards en conflit avec les risques qu'il faut prendre pour maintenir l'ordre dans un avenir incertain et complexe; souvent, au lieu d'engager l'intégrité du service entier, on attribue la responsabilité morale à un groupe restreint ou même à un individu. La protection morale que l'on peut offrir de façon réaliste dans un cas donné peut être limitée, bien que la demande, et le désir d'étendre cette protection, soit vraisemblablement illimitée. Mais la vie n'est pas un jeu d'enfant et ceci est un problème central.

Une des réactions possibles consiste à rendre le travail policier secret; souvent, le public semble accepter cette solution, car elle permet un comportement pragmatique sans la perte, pour le public, de son idéalisme naïf et elle soustrait à la connaissance des faits qui pourraient être troublants s'ils étaient connus. Malheureusement, cette solution élimine en même temps une partie de la tension utile entre la prise des décisions professionnelles et les réactions du public. Pourtant, le processus se fait au nom du public et sa vitalité morale dépend de son jugement.

En outre, naturellement, le public est impliqué par de nombreux instruments qui ont été mis en place pour contester ce secret: les commissions de police et les réunions publiques, les

interventions des élus du peuple et des fonctionnaires, les interventions de groupes et d'individus, les mécanismes de discipline internes, tant officiels qu'officieux, par exemple l'absence de promotion ou la perte de la réputation; les éloges et les critiques de la presse: l'appui et l'absence d'appui du public au plan collectif et individuel; les poursuites judiciaires ainsi que les politiques et la nomination des cadres supérieurs.

Tous ces facteurs donnent une texture au contexte social du travail policier. Pour les comprendre et les gérer comme un tout cohérent, il ne faut pas les considérer uniquement comme les divers aspects de la tâche policière. En effet, en dernière analyse, le travail policier consiste à fondre ces forces en un consensus cohérent. Le maintien de cette cohérence face au changement est la tâche de tous - c'est un mécanisme consultatif impliquant des critiques réciproques et constructives qui se situe au coeur de la fabrication de la société. C'est le fondement de la recherche d'une revitalisation permanente de notre société. Il appartient à tous ceux qui sont engagés à construire une société civilisée et juste de découvrir les conditions et les structures sociales d'une telle consultation.

Presque par définition, la police joue un rôle général de légitimation tout en dépendant, pour sa propre légitimation dans une société pluraliste, d'un large éventail de personnes et d'organismes; il faut évidemment se rendre compte que certains groupes, par exemple les tribunaux et la presse, jouent un rôle particulièrement significatif.

MODÈLE GESTIONNEL DE LÉGITIMATION

Pour préciser les mécanismes de légitimation qui affectent les gestionnaires, nous avons préparé un modèle (figure 1) que nous élaborons aux figures 2 et 3. Comme le montre la figure 1, les croyances et les valeurs prédominantes d'une société servent d'intrants au modèle en deux endroits: en premier lieu, instrumentalement, pour établir les besoins collectifs de cette société et en second lieu, à titre d'intrants fondamentaux de la socialisation des hommes et des femmes qui deviennent des agents de police.

Diverses institutions se sont développées pour répondre aux principaux besoins permanents de la société, comme le besoin d'ordre et de protection, et ces organismes atteignent la légitimité dans la mesure où ils peuvent remplir ce rôle institutionnel dans la société. Le processus de légitimation implique une interaction avec les groupes intéressés (presque tous les individus et tous les groupes dans le cas de la police), ce qui comprend à la fois l'approbation passive des groupes influents et, d'ordinaire l'appui plus actif d'un ou plusieurs légitimateurs techniques, comme le système judiciaire.

Figure 1

MODÈLE DE LÉGITIMATION INDIVIDUELLE, ORGANISATIONNELLE ET SOCIALE

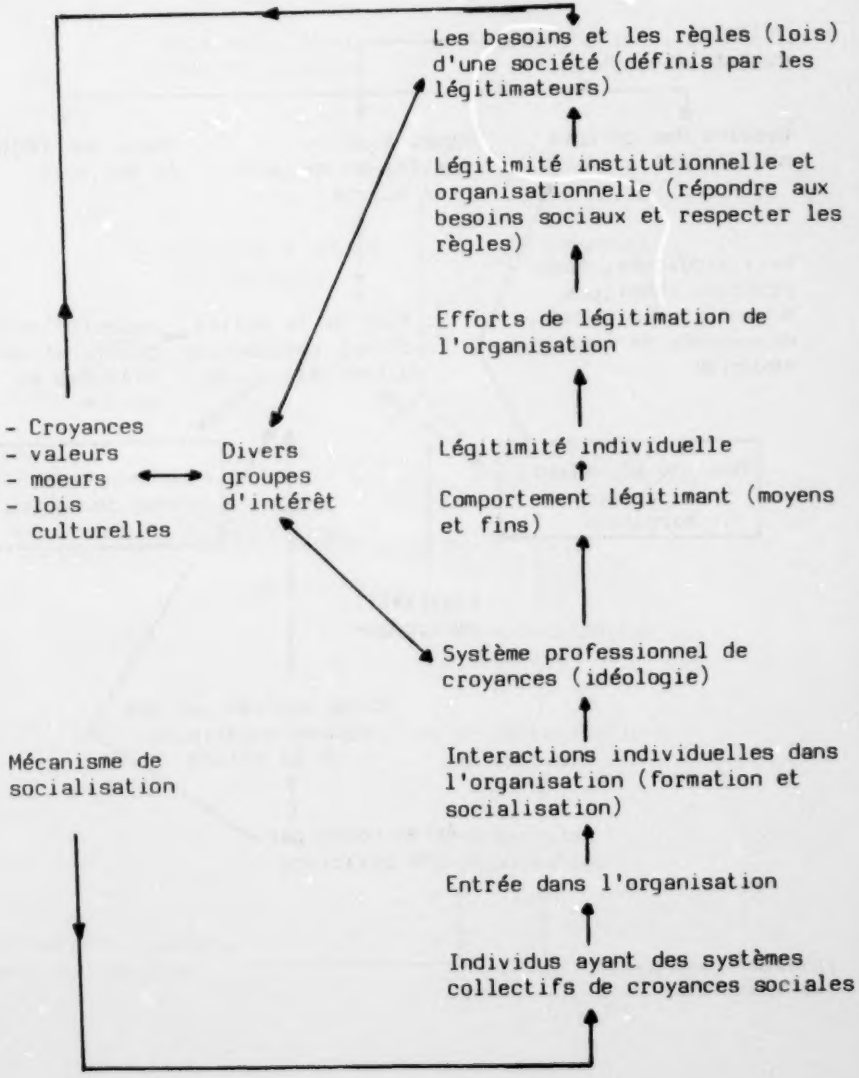


Figure 2

LA LÉGITIMITÉ ORGANISATIONNELLE:
LE CAS DE LA POLICE

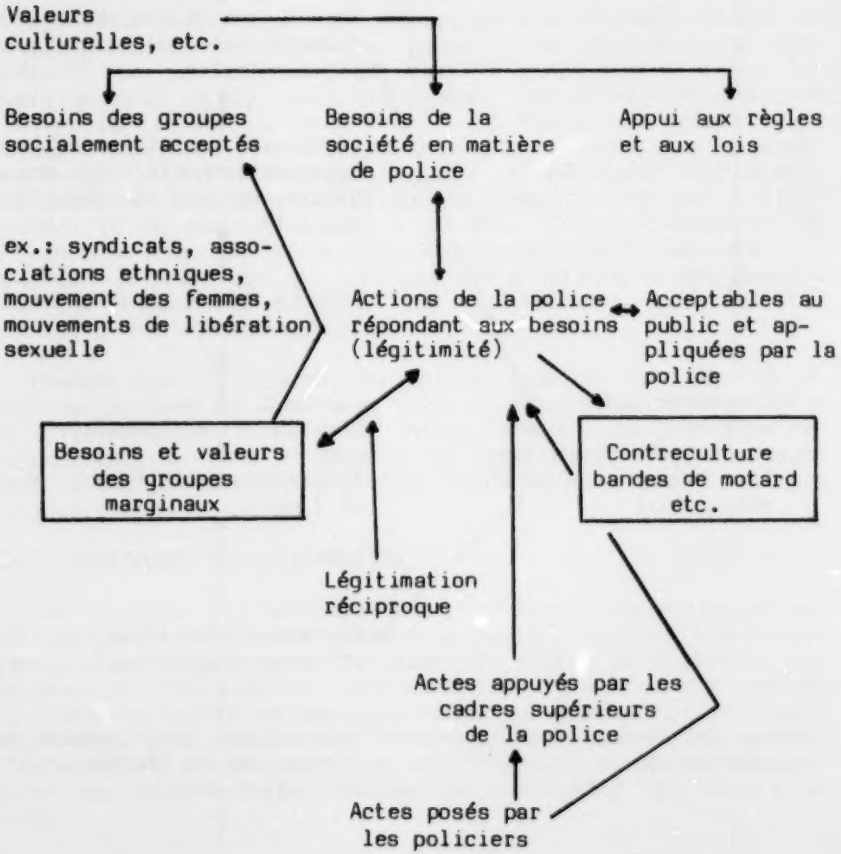
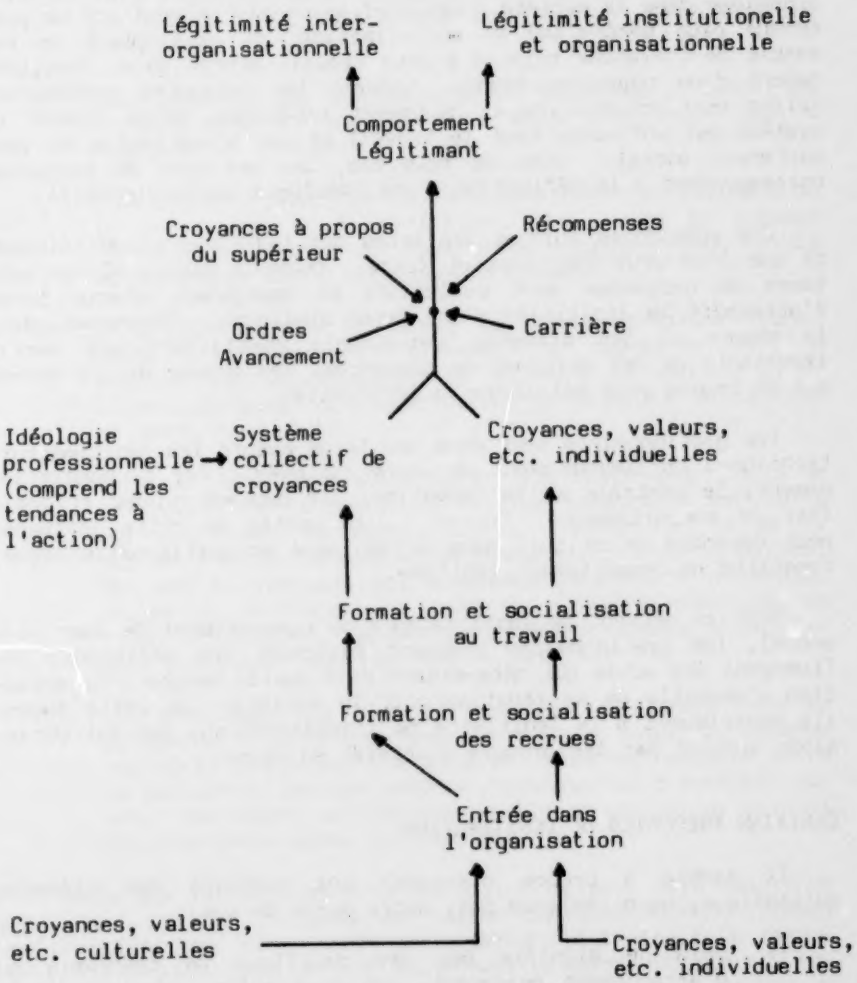


Figure 3

LA LÉGITIMITÉ INDIVIDUELLE DANS LE CONTEXTE ORGANISATIONNEL



Tous les membres d'une société sont influencés dans une large mesure par les mécanismes de socialisation, les systèmes collectifs et culturels de croyances et de valeurs, notamment les croyances et les attitudes à l'égard de diverses institutions et des organismes qui les composent. Dans une plus ou moins large mesure, les personnes qui entrent dans une organisation passent par un processus de socialisation, développent un système professionnel de croyances relatives à leur rôle et au rôle de leur organisme dans la société. Les professionnels passent par un processus plus généralisé de socialisation, et développent un ensemble de croyances relatif à leur travail plutôt qu'au fonctionnement d'un organisme donné. Lorsque les croyances professionnelles sont collectives et hautement intégrées, elles forment un système qui influence tout le travail et une bonne partie du comportement social. Dans de tels cas, les systèmes de croyances correspondent à la définition d'une idéologie professionnelle.

Ces idéologies guident les actes des individus en définissant ce que l'on peut légitimement faire. Dans la mesure où les systèmes de croyances sont collectifs et homogènes, chacun tente d'atteindre la légitimité d'une façon similaire. Cependant, dans la mesure où des éléments individuels constituent une partie importante de ces systèmes de croyances, des moyens divers seront mis en oeuvre pour atteindre la légitimité.

Les gestionnaires sont dans une large mesure les légitimateurs techniques du comportement de leurs employés. Par le conditionnement, le contrôle ou la formation, ils peuvent guider et modifier le comportement. Cependant, la portée de cette influence peut dépendre de ce qui, dans l'idéologie occupationnelle reçue, constitue un comportement légitime.

Tout en servant de légitimateurs du comportement de leur personnel, les gestionnaires prennent également des décisions, influençant les actes qui déterminent dans quelle mesure l'organisation s'acquitte de sa fonction pour la société. De cette façon, ils contribuent à la légitimité de l'organisation, qui est déterminée surtout par les groupes d'intérêt en cause.

CERTAINS PRÉCEPTES DE LÉGITIMATION

Il semble à propos d'exposer ici certains des éléments qu'implique, ou n'implique pas, notre point de vue:

1. Cela ne signifie pas une politique de compromis ou d'arrangement permanent, non plus qu'une négation irréfléchie.

2. L'arrangement à court terme n'est pas toujours la voie de la légitimité à long terme; il peut y avoir certains compromis entre les décisions à court terme et les décisions à long terme.

3. Cela ne signifie pas que l'on s'occupe exclusivement des moyens de légitimation, en négligeant le résultat final, soit la légitimité de la société et du corps policier.

4. Cela signifie que l'on considère les incidents comme connexes et exemplaires.

5. Cela signifie tenir compte des visions multiples de la situation, car c'est la clé du maintien d'une autorité légitime.

6. Cela signifie que le consensus à l'égard de la loi et de l'ordre dans la société doit être constamment mis à l'épreuve et recréé.

7. Cela signifie que l'on ne peut considérer l'idéologie de la police ou de la direction, bien qu'on la présume "officielle", comme une expression nécessairement valide du consensus social ou organisationnel.

8. Cela signifie que la valeur du travail policier transcende la technique et l'efficacité et repose en dernière analyse sur la réputation de jugement du service ou de l'individu pour la protection de l'intégrité du service et de la communauté.

9. Cela oblige à reconnaître qu'à l'intérieur de ce cadre de référence, la contestation la plus importante est celle qui porte sur la réputation ou l'acceptabilité de la police. De là découle le problème central de la police, qui est de résoudre ces problèmes internes et externes, un par un, à l'égard de toute une gamme de domaines, de façon à minimiser l'accumulation des problèmes de légitimité contestée importés dans le service.

10. Les problèmes les plus délicats auxquels fait face la police sont ceux que nous croyons au coeur du présent ouvrage: instaurer une relation plus confortable entre la police et les myriades de "communautés d'intérêt" qui sont réellement intéressées à l'orientation du travail policier dans leurs communautés.

L'idée que la légitimité de la police ne peut être maintenue que si le bilan des critiques est positif est probablement fausse, car il existe une autre sorte d'éloquence, peut-être plus percutante, où la signification est moins manifestement partisane. Les actes parlent toujours pour eux-mêmes, quel que soit le nombre de leurs porte-parole. C'est pourquoi il ne serait pas sage d'associer la légitimité à long terme à des actes rhétoriques à court terme pour l'étayer, car si l'on s'occupe des détails de la légitimité, des actes individuels, l'ensemble suivra tout seul. Il

existe peut-être une rhétorique de l'acte qui dépasse même la compréhension consciente des participants. Des événements se produisent, et d'après une quelconque boussole interne, nous distinguons le gouvernement de l'oppression, la simple innocence technique de la pureté de l'âme. Par delà la société, il y a l'expérience directe de la vie et de la nature.

En arrivant au terme de notre étude, il convient d'en souligner les principes fondamentaux: en premier lieu, le travail policier est une façon de voir le monde établie par la société de façon à être sensible aux problèmes d'ordre social. Il est utile à la société, mais ce n'est qu'une façon de voir les choses.

En second lieu, la société a établi une autre façon de voir les choses afin de contester celle de la police et d'empêcher dans une certaine mesure les excès.

En troisième lieu, dans les deux cas, on examine toute une gamme de contextes sociaux de son point de vue particulier; la lutte pour la réalité et la légitimité porte sur l'institutionnalisation de diverses façons de voir le monde.

Et maintenant, un dernier mot quant à la responsabilité et au changement. La responsabilité de la légitimité des actes de la police incombe à chaque agent de police, depuis le chef jusqu'à la recrue. Ce qui est en jeu est beaucoup plus qu'une carrière, c'est le rôle de la police dans la société et la justice dans cette société. Les déviations par rapport à cette norme ne trahissent pas uniquement un individu, elles trahissent l'ensemble de la société.

Il découle de notre analyse que la fabrication d'une société consiste en premier lieu à réunir dans un large consensus pour notre époque et pour notre société la relation entre la police et le grand nombre de groupes d'intérêt.

En second lieu, il faut trouver des moyens de soumettre les actes de la police et la police elle-même à l'examen d'un point de vue administratif plutôt que punitif, de sorte qu'il soit possible de rassurer davantage le public quant aux méthodes policières même dans les cas où les problèmes ne sont pas suffisamment graves pour donner lieu à des sanctions individuelles.

En troisième et dernier lieu, il faut constamment être sensible au mauvais fonctionnement de ce que nous avons appelé les idéologies institutionnelles de la police et de leurs critiques, surtout dans les domaines particulièrement délicats. La valeur d'une optique collective qui a des racines institutionnelles est inhérente à la nature de la tâche, mais elle doit être restreinte de façon à recouvrir, dans ses thèmes les plus importants, un consensus externe.

Penser réunir ces trois éléments en un seul fil dont on puisse tisser un réseau d'intégration sociale est manifestement quelque peu utopique. Pourtant, cet objectif des cadres et des agents de la police est implicite dans l'élaboration de nos arguments. Le souci d'efficacité et de technique est évidemment valable, mais il est vide de sens si l'on ne réalise pas de façon satisfaisante cette fonction d'intégration sociale. Les pressions sociales de division constituent pour la police des défis de taille dans leurs interactions quotidiennes et dans leurs relations avec les institutions majeures et périphériques de la société. Mais c'est, du moins jusqu'ici, davantage une crise de l'esprit que de la structure sociale fondamentale; les défis consistent à maintenir et à revivifier les institutions de notre société en leur insufflant de nouveau un esprit de finalité morale. Le problème est de ne pas abandonner l'espoir et la confiance sous la pression. La police n'est peut-être pas la seule défense de la société contre l'anarchie, mais elle est essentielle à la sorte de civilisation que nous avons dans notre pays. C'est là évidemment un grand défi et un grand fardeau, mais à condition de ne pas perdre notre calme, cela peut devenir un service beaucoup plus important que la loi et l'ordre de la vie quotidienne.

Pour citer William Butler Yeats:

> "Les choses s'effritent; le centre
> ne peut tenir, l'anarchie est lâchée
> sur le monde."[12]

Nous avons tous et chacun beaucoup à perdre si les grandes institutions centrales de notre société ne peuvent tenir; elles le peuvent si elles le veulent.

NOTES

1. Gamson, W.A. Power and Discontent. Georgetown, ONT.: 1968.

2. Edelman, M. Symbolic Uses of Politics. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1970.

3. Hastorf, A. et Cantril, H. They Saw a Game. Journal of Abnormal Psychology, Vol. 49, 1954.

4. Dearborn, D.C. et Simon, H.A. Selective Perception. Sociometry, Vol. 21, 1958.

5. Boulding, K.E., cité dans E.M. Epstein et D. Votaw (éditeurs), Legitimacy, Rationality and Responsibility: The Search for New Directions in Business and Society. Santa Monica, CA: Goodyear, 1978.

6. Festinger, L. A Theory of Cognifive Dissonance. Stanford, CA: Stanford University Press, 1957.

7. Lewin, K. Field Theory in Social Science. New York, NY: Harper and Brothers, 1951.

8. James, W. The Varieties of Religious Experience. New York, NY: Times Mirror, 1958 (première édition 1902).

9. Neiderhoffer, A. Behing the Shield: The Police in Urban Society. New York, NY: Doubleday, 1969.

10. Weber, M. Politics as a Vocation, dans H. Gerth et C.W. Mills (éditeurs et traducteurs), From Max Weber: Essays in Sociology. New York, NY: Oxford University Press, 1946.

11. Mead, G.H. Mind, Self and Society. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1934.

12. Yeats, W.B., la citation provient de The Second Coming, copyright The Macmillan Co. 1924, renouvelé B.G. Yeats, 1952.

APPENDICE 1
CHAPITRE III
MILES A. PROTTER
(Sous la direction de John B. Dowling)

RÉFLEXIONS D'UN ASSISTANT DE RECHERCHE SUR LE PROCESSUS DE LA RECHERCHE SUR LE TERRAIN

INTRODUCTION

Durant l'été de 1980, plusieurs professeurs du School of Business de l'Université Queen's se sont vu confier un contrat par le Collège canadien de police pour effectuer une recherche sur la légitimation des activités policières et sur les rapports entre la police et la communauté. Le professeur John Dowling, un des membres de l'équipe de recherche, m'a engagé comme assistant de recherche pour l'été et l'automne. Mes fonctions étaient variées: j'apportais le café et j'interviewais les gens sur bande magnétique dans les rues de Hamilton. Le travail a été extrêmement enrichissant et cet été-là j'en ai appris plus long sur le fonctionnement des organisations que dans quatre ans à l'université.

La présente étude découle d'un travail que j'ai fait durant ma quatrième année du programme de baccalauréat au School of Business de l'Université Queen's, sous la direction du professeur John Dowling. Celui-ci m'a conseillé de rédiger un texte sur le processus de recherche que j'avais observé l'été précédent sur le terrain. Le texte devait porter sur la recherche de la perspective de l'assistant de recherche, sujet qui n'a pas jusqu'à présent été traité dans les ouvrages sur la méthodologie de la recherche. Le rôle "d'homme engagé" dans le processus de recherche a définitivement été passé sous silence et la dernière partie de ce texte portera sur cette question.

L'étude est en trois parties. La première passe en revue la doctrine et cherche à expliquer le divorce entre les écoles qualitatives et quantitatives de méthodologie de la recherche. Il s'agit là d'une préoccupation importante parce que notre étude a utilisé de façon presque exclusive des méthodes qualitatives. Ces deux écoles forment deux camps très distincts alors qu'un troisième, périphérique, tente de les réconcilier. Les écoles de méthodologie qualitative et quantitative ont une conception fondamentalement opposée de ce qui constitue la réalité; de là proviennent toutes les différences qui les séparent. Comme nous entendons le démontrer, la division entre ces deux écoles n'est pas justifiée puisque les jugements qualitatifs se retrouvent partout.

La compréhension de ce différend est utile en ce qu'elle permet d'articuler une façon personnelle d'aborder la méthodologie de la recherche: c'est ce que nous allons tenter de faire dans la

deuxième partie. Le modèle que l'on appelle le processus de convergence sera illustré par des exemples à partir d'une véritable recherche sur le terrain portant sur la police d'une importante ville industrielle du Canada. Le modèle cherchera à répondre aux problèmes théoriques soulevés dans la première partie et les exemples serviront dans l'interprétation.

La troisième partie décrira la façon d'aborder la recherche sur le terrain utilisée par l'équipe. Comme nous le verrons, à l'intérieur de l'équipe certains rôles se complètent et chacun tend à assumer un certain rôle conforme à sa personnalité. Il s'agit là cependant de rôles fonctionnels et on ne peut établir une adéquation entre eux et les individus. Il est possible d'assumer plus d'un rôle dans la recherche sur le terrain. Nous traiterons aussi dans cette partie de la perspective de l'assistant de recherche.

LA SOLUTION DU DIFFÉREND ENTRE LES MÉTHODOLOGIES QUALITATIVE ET QUANTITATIVE

LE CADRE THÉORIQUE

Le divorce entre les écoles qualitatives et quantitatives tire son origine de différences épistémologiques. L'épistémologie des partisans de l'école quantitative est rationnelle, empirique; elle postule l'existence d'une réalité absolue et le seul problème consiste à savoir la mesurer. Cette notion se fonde sur des postulats concernant l'univers et si ces postulats sont fondés, les partisans de la méthodologie quantitative peuvent s'adonner en toute sérénité à leur recherche. Ils utilisent une méthodologie technique que l'on considère valide du point de vue scientifique à condition d'adhérer à des principes scientifiques. L'avantage des méthodes empiriques est qu'elles permettent de faire des inductions à partir des données recueillies, à condition d'avoir confiance dans les postulats sous-jacents et à condition que les données soient "aléatoires". Comme nous le verrons plus loin, la question importante est celle de la confiance.

Les partisans de l'école qualitative conçoivent la réalité de façon différente: leur épistémologie est phénoménologique. Les chercheurs membres de cette école n'ont pas la certitude qu'il existe une réalité. La réalité change selon le point de vue et les choses semblent réelles parce que la société construit la réalité pour nous[1]. Les partisans de la méthodologie qualitative construisent la réalité au fur et à mesure de leur recherche et chaque étape du processus entraîne une rétroaction significative pour la création, la validation ou le rejet de concepts et d'hypothèses. La réalité n'existe pas; seules existent l'interprétation et la compréhension dans le contexte[2]. La méthodologie interprétative de la recherche qualitative annihile le "mythe de la science" - il n'y a pas de règle ferme, il n'y a pas de réalité absolue - par conséquent, pour la plupart, cette méthode n'est pas

valide à cause de son manque d'empirisme. Les partisans de cette école ne tiennent pas pour acquis que l'on connaît des phénomèmes. Ils se demandent plutôt: Qu'est-ce qui est connaissable? Il n'est pas nécessaire que les données soient choisies au hasard ou que les échantillons aient une ampleur significative. Les partisans de la méthodologie qualitative posent la question: "Pourquoi pas un échantillon de 1?"[3]

CRITIQUE DES DEUX MÉTHODES

Selon ces critiques, la méthode quantitative échoue à cause des postulats sur lesquels elle est fondée. La méthode technique utilise un outil conçu d'avance, tel un questionnaire d'enquête, pour recueillir des données sur le terrain. Si l'échantillon est suffisamment aléatoire, le chercheur a la certitude que ses données sont fiables et valides et qu'on peut reproduire son expérience, le cas échéant. Le processus comporte, toutefois un certain nombre de déficiences; le domaine de l'économique illustre la première d'entre elles[4]. Bien qu'il soit injuste et trop facile de dénigrer les économistes, l'illustration peut nous servir. Les économistes ont souvent eu recours à des théories fondées sur des postulats qui peuvent ne pas être exacts. Par exemple, le principe que les hommes se comportent de façon rationnelle et que le comportement des ménages tend toujours à optimiser l'utilité des fonctions constitue l'une des prémisses indiscutables de la science économique moderne. Cependant, les hommes n'agissent pas toujours de façon rationnelle et comme tout père de famille le sait, les ménages ne sont pas composés d'individus dont les fonctions utilitaires sont identiques. C'est ainsi que toute la notion de "l'optimisation du bien-être social" devient contestable à cause de l'impossibilité d'assembler des millions de fonctions utilitaires dont chacune est unique[5].

Une autre déficience de la méthode technique est que les outils préconçus dont elle se sert peuvent ne pas convenir à une recherche particulière[6]. Il faut imposer des cadres qui occultent souvent l'objectif, puisqu'on ne peut les changer une fois la recherche entreprise. Rendu à ce point, le chercheur aura recueilli une masse considérable de données non pertinentes au moyen d'une technique qui n'est pas susceptible de fournir les renseignements que l'on cherche[7]. Salancik prétend que ces méthodes "reproduisent les fantasmes du chercheur... les questions ont une forte capacité de suggérer leurs propres réponses"[8].

Van Maanen cite la loi de Gresham, selon laquelle la recherche programmée chasse les données non programmées qui seraient souvent plus utiles[2]. Dalton, un des pionniers de la recherche qualitative, allègue que la quantification est une fin en soi et que dans la conception même d'un procédé de recherche il faut rejeter de nombreuses données qui ne sont pas quantifiables parce qu'on ne peut les transcrire sur cartes d'ordinateur ou sur questionnaires. Il souligne que le monde universitaire a toujours

préféré les idées aux chiffres et il cite les mathématiciens Bertrand Russell et K. Godel[9]. Dalton affirme de plus que les efforts exigés par l'objectif de précision des méthodes quantitatives atteignent très vite le point de la non-rentabilité.

Light s'est plaint de ce que les méthodes quantitatives (les questionnaires) ne pouvaient capter que l'aspect superficiel des données recueillies par des évaluations d'un programme de formation des employés et non la "structure profonde" du programme, ni les résultats qu'il donnait. Les questionnaires révélaient les attitudes des employés mais ne pouvaient aboutir à des données sur l'élaboration du programme de formation des employés.[5]

Enfin, Zelditch[10] a conclu que la seule utilité de l'analyse quantitative était de déterminer la distribution de fréquences et que les méthodes énumératives étaient insuffisantes ou inefficaces en ce qui concerne toutes les autres catégories de renseignements. Les événements et l'origine de même que les données sur les normes et les structures institutionnalisées, apparaissaient beaucoup mieux à la suite d'entrevues ou de techniques d'observation.

On conteste les méthodes qualitatives surtout parce que l'on estime qu'elles ne reposent pas sur des données concrètes et sont par conséquent invalides. Webb signale un certain nombre d'écueils à la validité de la recherche qualitative. L'effet du cobaye vient de la conscience qu'ont les gens de faire l'objet d'une expérience et de leur désir de se comporter en "bon" sujet. La sélection du rôle se produit lorsque l'entrevue "provoque un choix dans la gamme nombreuse des aspects 'authentiques' de la personnalité ou parmi les comportements qu'un sujet pourrait valablement choisir". Les caractéristiques de la personne qui dirige l'entrevue, tels son caractère, sa personnalité, son âge, son sexe, sa religion, son niveau d'instruction et sa classe sociale peuvent influer sur les réponses du sujet. Le "taux de déchets" est l'expression utilisée pour expliquer qu'une bonne partie des réponses lors d'une entrevue n'ont pas rapport à la question et constituent donc du "minérai pauvre".

Orne décrit comment la perception d'une situation entraîne des "caractéristiques de demande"; le chercheur reçoit souvent en réponse une version de ses projections. Orne signalait l'effet des "caractéristiques de demande" sur la recherche quantitative, mais elle joue aussi un rôle très important dans les méthodes qualitatives. Le contexte de l'expérience, la personnalité du chercheur, celle du sujet et la façon de présenter les questions, tous ces aspects ont un impact. Les questions ont souvent la capacité d'appeler leurs propres réponses[12].

SOLUTIONS DU DIFFÉREND

Le conflit à savoir s'il faut recourir aux méthodes qualitatives ou quantitatives peut être facilement résolu si l'on se rend compte que toute recherche implique fondamentalement le recours au jugement qualitatif, alors qu'une partie seulement de la recherche est quantifiable. Cette conclusion est évidente si l'on distingue entre les déductions faites à partir des méthodes comparatives formelles et la validation des données de base. On ne peut faire un choix exclusif entre les deux méthodes: la méthodologie quantitative permet de comparer deux populations mais elle ne permet pas de valider les données individuelles. En ce sens, toute recherche est qualitative parce que lorsqu'on la réduit à l'observation individuelle, le jugement et l'interprétation doivent intervenir. De quelque façon que le renseignement ait été obtenu, qu'il s'agisse d'une enquête, d'un questionnaire, d'une entrevue ou d'une expérience, le chercheur doit décider s'il est valide en se fondant sur son évaluation et son jugement personnel.

On constate l'ubiquité des méthodes qualitatives lorsqu'on étudie le principe des opérations multiples[11]. Webb traite de l'utilisation des méthodes multiples pour expliquer l'existence de phénomènes multiples et pour assurer la validité au moyen de recoupements. On applique à une question deux méthodes dont les variances n'ont pas de corrélation et par conséquent dont la variance combinée est peu élevée et la similitude des résultats renforce la validité des données. La théorie de Jick de la méthodologie convergente est semblable.[13] Les recoupements à l'intérieur des méthodes assurent une plus grande validité interne (le recours à plusieurs groupes témoins pour des entrevues) et les recoupements entre les méthodes améliorent la validité externe (par exemple, l'utilisation à la fois de documents et d'entrevues pour vérifier un fait).

Le recours à la technique des opérations multiples ne résoud pas cependant le problème fondamental. Le fait de recourir à des observations provenant de plusieurs sources dont aucune ne constituerait seule un fondement fiable n'est pas un gage de validité. Si l'on n'a pas confiance dans les mesures individuelles, il est évident que d'en utiliser plusieurs n'apportera pas grand chose. Il faut évaluer de façon qualitative l'adéquation de chaque méthode à la recherche en cours; la multiplication des méthodes ne peut servir à éliminer les erreurs qui ne sont pas inhérentes au système.

Donc, toute recherche est essentiellement qualitative et la question est celle de la confiance dans une méthode particulière. Le chercheur partisan des méthodes qualitatives fait confiance à son intuition en ce qui concerne la validité des données de base. Le partisan de la recherche quantitative, si ses données sont suffisamment aléatoires et ont satisfait aux exigences

strictes de la statistique en matière de signification, a tendance à négliger l'observation individuelle. S'il ne le fait pas, il n'est pas un pur technicien. La question est donc intellectuelle plutôt que philosophique: quelles données apparaissent valides au chercheur.

Ni le recours aux opérations multiples, ni des données aléatoires, statistiquement significatives ne suffisent pour la validation. Mintzberg se demandait: "Est-il mieux d'avoir des données moins valides qui sont statistiquement significatives?"[3] Ceci ne veut toutefois pas dire qu'on ne doit pas s'en servir surtout pour comparer des populations et pour établir des distributions de fréquences[10]. Jick souligne que la notion de 'triangulation globale' c'est-à-dire l'utilisation d'une multiplicité de méthodes qualitatives, conduit à une description du contexte du système étudié. Pour bien comprendre les faits, il faut comprendre le contexte et seule l'interprétation personnelle peut le recréer.[13]

LE MODÈLE DE LA RECHERCHE SUR LE TERRAIN

INTRODUCTION

Durant l'été de 1980, on a étudié la police d'une grande ville industrielle de l'Ontario sous le rapport de la légitimation des activités policières. L'étude était différente de bien d'autres études pour deux raisons. D'abord son objet n'était pas une bureaucratie ordinaire, car la police a des problèmes particuliers de légitimation dans ses rapports avec le public. Puisqu'il s'agit d'un organisme de type para-militaire, il existe des soupçons, des craintes et un code d'éthique que l'on ne retrouve pas ailleurs. Ensuite, l'étude elle-même est née dans des circonstances quelque peu inhabituelles. Depuis quelques années des professeurs du School of Business de l'Université Queen's étudiaient les méthodes policières et les techniques de gestion pour le compte du Collège canadien de police à Ottawa. En 1980, on a présenté au Collège un projet d'étude politique portant sur la légitimation de la police dans la société. Le chargé de recherches du Collège s'est montré enthousiaste et dès la fin de l'été, le chef de cabinet était au courant du projet d'études et semblait lui être très favorable. Le mécanisme d'introduction a donc comporté, en partie, l'approbation et la collaboration d'un chef de cabinet. Cette façon de procéder est différente de celle que décrit le modèle de Johnson, où le bailleur de fonds, ou toute autre autorité, doit être manipulé au moyen d'un "prétexte".[13]

LE CADRE THÉORIQUE DU MODÈLE

Nous utiliserons l'expression processus de convergence; le modèle désigne en effet une recherche qui épouse la structure de la rhétorique. Dans ce modèle, la recherche a comme point de

départ une perspective générale, contextuelle et converge vers un contenu spécifique. Le modèle est suscité par ce que Johnson appelle le paradoxe du chercheur[14]. La proposition du chercheur à l'organisme qui commandite la recherche doit se justifier par une orientation et un objectif précis. Par contre, de nombreux chercheurs ont observé que les problèmes, les données intéressantes et les questions apparaissent pendant la recherche plutôt qu'avant. Bon nombre de chercheurs promettent ce qu'ils doivent promettre de façon à pouvoir s'introduire dans le milieu de la recherche, ce qui soulève un problème de déontologie.

Le modèle de convergence propose des solutions à ce problème ainsi qu'au problème de la validation. Avant de traiter du modèle lui-même, il convient de passer en revue les publications scientifiques pour y chercher des appuis à une telle façon de concevoir la recherche sur le terrain.

Van Maanen affirme que la valeur principale de la recherche qualitative est la description des processus sociaux plutôt que des structures sociales.[2] Cette conception est pertinente parce que l'étude portait d'abord sur le processus de légitimation à l'intérieur et à l'extérieur du service.Elle ne cherchait pas à fournir une description statique, un instantané de la structure sociale de la police et de son environnement. La recherche qualitative permet au chercheur de comprendre le contexte qui entoure un certain type de comportement social, ce contexte étant révélé par la rétroaction. Il faut d'abord formuler une théorie et ensuite s'aventurer sur le terrain à la recherche des données spécifiques.Une fois réunies les données nécessaires, le chercheur peut revenir à la théorie de façon à mieux la comprendre. Il est évident que l'on comprend mieux les faits en élaborant un modèle du contexte qui permet de les étudier.

La "théorie du contexte empirique" de Glaser et Strauss, qui consiste à demeurer réceptif aux idées qui surgissent lors du déroulement de la recherche, s'applique au modèle de convergence.[14] Ces auteurs recommandent d'élaborer graduellement un cadre théorique cohérent plutôt que d'en imposer un à partir du début. Cette statégie crée une tension parce qu'elle s'oppose au besoin constant de clarté et de précision que ressent toujours le chercheur. Cette méthode est celle de la comparaison constante, par laquelle le processus de rétroaction continu sert à renforcer ou à écarter les hypothèses qui avaient été élaborées comme cadre conceptuel et à susciter de nouvelles hypothèses au fur et à mesure que la recherche se poursuit.La méthode comparative cadre bien avec la démarche de notre recherche, qui va du général au particulier pour retourner au général.

Le modèle "longitudinal-processuel" de Pettigrew entraîne l'étude des "drames sociaux" qui se produisent au cours des activités d'un organisme et la comparaison entre ceux-ci et les activités quotidiennes de l'organisme[15]. Les activités quotidiennes

forment le contexte permettant l'étude des incidents critiques (autre terme qui désigne les drames sociaux); cette étude permet de mieux comprendre les méthodes de gestion des urgences.Les drames sociaux ont une importance symbolique pour l'étude de l'organisme; à mesure que l'étude progresse du général au particulier à l'aide de données internes et externes, elle se concentre sur les incidents de départ dans le contexte d'un cadre théorique.Les incidents constituent un feedback à la description générale ce qui permet de mieux comprendre le contexte de l'organisme.

NOTRE MODÈLE

Le modèle du processus de convergence se présente en trois étapes: l'étude préliminaire, l'étude du contexte et l'étude du contenu, constitué par des incidents critiques. Le passage du général au particulier, du contexte généralisé, scène de l'action, au contenu particulier, a entraîné l'étude de données internes et externes. Le contenu, à son tour, a informé le cadre théorique permettant de mieux comprendre le contexte de l'activité policière.

Chacun des quatre membres de l'équipe de recherche s'est occupé d'un aspect différent de l'étude, ce qui permettait une méthode de validation par recoupement, selon le degré de concordance des résultats de chacun. Un des membres de l'équipe de recherche a qualifié ce processus de "découverte d'hypothèses lors du testing", c'est-à-dire la découverte d'hypothèses accompagnée de tests sur le terrain.

Le modèle prévoit plusieurs modes de validation. L'utilisation d'une multiplicité de méthodes par l'équipe de recherche, chacune le complément de l'autre, a permis la validation par triangulation telle que décrite par Jick et par Webb.[11, 13] Les méthodes multiples étaient celles comprises dans le cadre formulé par Zelditch:[10] les analyses d'enquête auprès de "l'homme de la rue" ont servi à révéler les distributions de fréquences concernant les attitudes du public; l'observation participante a recueilli des renseignements sur les incidents particuliers[15] (les actions de la police au moment d'une grève dans la ville et au cours d'un rassemblement de fin de semaine de groupes de motards) et des entrevues structurées avec les officiers de police et diverses personnalités intéressées au problème ont servi à mettre en lumière les normes et les statuts institutionnalisés ainsi que les attitudes et les perceptions à l'intérieur du service de police.

Le modèle prévoit la validation des interprétations d'abord en une période d'études préliminaires durant laquelle on élabore, à partir de la littérature scientifique, un cadre théorique pour les concepts qui font l'objet de l'étude. Ensuite le modèle permet la comparaison entre les observateurs, un processus

officieux de validation auquel s'adonnaient les membres de l'équipe de recherche durant l'étape de la découverte des hypothèses et des tests sur le terrain. Le passage de chaque chercheur du général au particulier, lorsqu'on faisait des travaux de chacun, permettait d'opérer une validation par recoupement.

La validation par le client s'effectuait tout simplement en demandant au policier si un fait donné était vrai ou si un événement donné s'était réellement produit. Tous les jours, on demandait aux policiers qui servaient de contact à l'équipe de recherche de confirmer ou de nier certains faits. Une autre méthode de validation par le client était l'examen des documents et des rapports portant sur les incidents critiques. Une autre encore a été l'utilisation d'entrevues de suivi et des discussions subséquentes en vue de préciser certaines questions.

EXEMPLES TIRÉS DE L'ÉTUDE SUR LA POLICE

L'étape du modèle portant sur l'étude préliminaire comportait deux parties. La première consistait à construire un projet initial pour résoudre le problème posé par le paradoxe du chercheur. Il fallait convaincre les bailleurs de fonds que l'étude était nécessaire (cela n'a pas été difficile, ils étaient ravis que quelqu'un veuille étudier les mécanismes de la légitimation de l'activité policière) et leur décrire de façon générale les grandes lignes de l'étude. Cette conception du projet "prétexte" est quelque peu plus large que la version de Johnson. Il est important de ne pas être lié par une hypothèse qui peut s'avérer non pertinente au cours de l'étude. Le projet "prétexte", qui décrit les objectifs de la recherche en termes très généraux permet au processus continu de découverte et d'essais d'hypothèses d'être aussi souple que possible.

La deuxième partie de l'étude préliminaire a consisté en une revue de la recherche antérieure sur la police par l'assistant de recherche. La revue a porté surtout sur les auteurs principaux en la matière et sur les sommaires des articles en criminologie, en pénologie, en sociologie et en psychologie afin de dégager les concepts et les orientations de base. Ce travail a permis d'élaborer un cadre théorique pour l'étude des questions de détail qui a eu lieu plus tard durant l'été. On a également fait la revue des articles parus dans le journal local qui traitaient de la police. On a résumé les articles portant sur bon nombre des incidents critiques mentionnés par les policiers: un homicide commis par un policier, une poursuite à haute vitesse avec coups de feu, des confrontations de policiers avec les groupes de motards et les rapports de la police avec les différents groupes ethniques. La position positive, neutre ou négative adoptée par les articles a permis de jauger dans quelle mesure la police jouissait d'un appui de la part du public.

VALIDATION INTERNE

Dans la méthodologie de l'équipe de recherche, il y a plusieurs exemples de passage du contexte général au contenu particulier. Le premier d'entre eux concerne la validation interne: on a fait une revue complète des directives officielles et des règlements régissant le comportement des policiers. On a comparé ensemble ces règlements et directives et les rapports des incidents critiques, un homicide commis par un policier et une poursuite à haute vitesse. Les directives présentant un intérêt particulier concernaient l'utilisation des armes à feu, les poursuites en automobile, les incidents de prise d'otages, le contrôle des émeutes et des situations semblables. Il s'agissait de comparer ce que les policiers devaient faire à ce qu'ils avaientfait et avec ce qu'ils avaient rapporté par la suite. Le rapport sur l'homicide consistait en une série de déclarations faites par tous les policiers qui avaient participé à l'événement (à l'exception de ceux qui avaient tiré sur la victime) et chaque policier a rendu compte de son rôle dans l'événement. Le document a été soigneusement préparé par le directeur des opérations pour l'escouade tactique du service. Le second dossier consistait en un compte rendu complet d'une poursuite à haute vitesse qui s'était produite plus tôt cette année là et comprenait la transcription de toutes les communications radiophoniques entre les véhicules et entre les policiers et le répartiteur. Les dossiers contenaient des croquis complexes qui indiquaient les trajets et les traces de dérapage de tous les véhicules impliqués et d'autres qui illustraient la scène de la fusillade.

Les documents ont été étudiés en vue de dégager les directives officielles concernant le comportement à suivre lors des incidents critiques. Les dossiers du personnel, ceux du service des relations communautaires et le dossier des plaintes ont tous été étudiés. S'ils contenaient des critiques concernant le comportement des policiers, on pouvait conclure à une violation officielle ou officieuse des limites établies par le service.

La procédure d'interview est un autre exemple du processus de convergence pour la validation interne. Durant la première semaine sur le terrain, les deux enquêteurs principaux ont tenu des réunions avec les principaux fonctionnaires du service. Les entrevues ont eu lieu avec le directeur, les sous-directeurs, les directeurs de divisions et de sections, les commandants des stations satellites et d'autres officiers supérieurs. Les enquêteurs ont eu droit à "l'histoire officielle" qui est sans doute relatée à tous ceux qui s'informent de ces questions. Une perspective générale des méthodes et des problèmes du service a permis d'élaborer un cadre qui a suscité un certain nombre de questions particulières que seule la discussion avec des policiers au palier des exécutants pouvait résoudre. Ces questions comprenaient entre autres l'effet sur la communauté de l'abandon des rondes en

faveur des patrouilles en automobile, de l'effet de la régionalisation sur les services de police et des rapports avec les syndicats et les groupes ethniques dans la ville. Il y a eu des interviews avec des détectives, des agents en uniforme, des officiers des services de renseignements, des agents en motocyclette, des sergents et les directeurs des divisions moins importantes telle la division des relations de travail.

VALIDATION EXTERNE

Le modèle de convergence prévoit de nombreux modes de validation externe. Le premier d'entre eux consiste dans la progression à partir d'enquêtes générales à des interviews avec des particuliers influents. Les enquêtes générales ont été faites par l'assistant de recherche au moyen d'interviews de "l'homme de la rue" afin de déterminer les attitudes du public à l'endroit de la police. Ces interviews ont eu lieu dès la première journée sur le terrain et, au début, elles consistaient à poser des questions aux passants dans un centre commercial de la ville. On demandait aux gens s'ils étaient au courant d'un certain nombre d'incidents au cours desquels la police était intervenue tel le Bikers's Bash (une fête organisée par des clubs locaux de motards dans une localité avoisinante durant une fin de semaine de congé), s'ils savaient quelles mesures la police avaient prises durant cet événement (il y a eu cent arrestations, tout le monde a été fouillé) et s'ils croyaient que l'action de la police était justifiée. Des interviews subséquentes ont porté sur la connaissance par le public d'autres incidents critiques tels des attentats à la bombe attribués au crime organisé, sur les attitudes du public à l'endroit de la régionalisation, de l'augmentation du budget de la police et sur le sentiment public de sécurité dans les rues de la ville. L'enquête sans doute la plus intéressante portait sur la connaissance des statistiques criminelles - les taux de meurtres, les délits de fuite et le pourcentage de ces crimes que la police arrive à régler.

Les données provenant de ces interviews ont servi à élaborer un cadre théorique situant l'opinion publique concernant la police, à partir duquel l'enquête a pu se transformer: un enquêteur a fait des interviews avec des personnes influentes, personnes qui ne font pas partie de la police mais qui influencent considérablement ses activités. On a interviewé les responsables de l'organisme local de l'agence provinciale des libertés publiques pour déterminer quels étaient leur sentiment à l'endroit de la police surtout en ce qui concerne ses rapports avec les divers groupes ethniques. On a parlé à un haut fonctionnaire d'un syndicat local qui était alors en grève (un autre incident critique) pour mieux comprendre le fonctionnement du Bureau des relations de travail de la police. Avant cette rencontre, l'enquêteur principal et l'assistant de recherche se sont rendus sur la scène de la grève pour constater eux-mêmes quelle était l'activité de la police. On a interviewé les administrateurs du gouvernement

régional pour obtenir une autre perspective sur la question de la régionalisation. Toutes ces personnes ont apporté des perspectives différentes de celles qui ressortaient des enquêtes auprès de "l'homme de la rue" et de la police elle-même. La rétroaction de la part de ces personnes a aidé à la compréhension du contexte.

Il y avait aussi un processus de validation externe des activités du service. Après s'être fait une idée à partir des interviews et des documents des activités de la police et de sa façon de traiter les incidents critiques, les enquêteurs ont tourné leurs efforts vers l'extérieur et se sont concentrés sur des questions précises. Après avoir parlé avec le directeur du service des relations communautaires au sujet des rapports entre la police et les groupes ethniques de la localité, un enquêteur est allé discuter avec des dirigeants des groupes ethniques. Après avoir discuté des effets de la régionalisation avec les hauts fonctionnaires de la police, l'assistant de recherche a interviewé des habitants des localités avoisinantes qui avaient été intégrées au gouvernement régional afin de connaître leur opinion, qui s'est d'ailleurs avérée très différente.

LA CRAINTE DE L'ÉVALUATION

Le problème important que soulève le processus de recherche et qui n'est pas facilement surmonté est la crainte d'être évalué qui est ressentie par ceux que l'on observe et le souci constant de la part des observateurs d'éviter de se livrer à l'évaluation. Contrairement à bien d'autres études, il ne s'agissait pas tant pour l'équipe de recherche de Queen's de gagner la confiance des gens que d'empêcher les policiers d'avoir le sentiment d'être évalués. Puisque la recherche était commanditée par un organisme policier, la question de la confiance était secondaire. Cependant, de nombreux facteurs pouvaient susciter cette crainte chez les policiers qui faisaient l'objet des observations.

Le facteur principal était l'existence d'une double façon de voir la recherche, celle des policiers et celle des chercheurs. Les premiers font partie des systèmes que l'on étudie: un policier fait partie de la police et cette appartenance fait partie de son être. Il ne peut s'en dissocier et il lui est difficile d'être objectif. Le policier ne voit que le côté pragmatique de la recherche. Quel sera l'effet de la recherche sur lui, quelles sont les conséquences de ses réponses, est-il surveillé pour assurer qu'il ne dira rien à propos d'une question particulièrement délicate? La policier réagit de cette façon parce que la police est sa profession et son gagne-pain et il craint pour sa sécurité s'il dit quelque chose qu'il ne devrait pas dire. Il existe donc de forts obstacles à la franchise totale. Les policiers craignaient au fond que le gentil enquêteur ne se révèle en réalité beaucoup moins gentil et qu'il ne les trahisse à leurs supérieurs hiérarchiques.

Les enquêteurs voyaient la chose d'un autre point de vue. Ils tentaient d'être objectifs et impersonnels de façon à avoir une vue d'ensemble du contexte expérimental. L'objectivité pure est, bien sûr, bien difficile à atteindre, mais il est possible pour l'enquêteur de vaincre ses préjugés à condition de les prévoir. En adoptant cette perspective impersonnelle, les enquêteurs prennent de la distance par rapport au policier. Puisqu'ils ne faisaient pas partie du système et, ce qui est plus important, n'étaient pas personnellement intéressés à sa réussite, les enquêteurs pouvaient donner l'impression qu'ils étaient en mesure de causer du tort au service dans l'intérêt de la science. De plus, il y avait le problème d'arriver à décrire sans évaluer, car il n'est guère possible de faire l'un sans l'autre. Ce qui paraissait une description parfaitement honnête pour un membre de l'équipe de recherche pouvait paraître, aux yeux d'un responsable du service, comme une évaluation partiale et injuste.

Le fait aussi que l'équipe de recherche était commanditée par un collège relevant de la G.R.C. pouvait également susciter la crainte de l'évaluation. On a souvent fait allusion devant les enquêteurs à des rivalités qui existaient entre les polices régionales en Ontario et entre les polices régionales et les polices provinciales et fédérale. Puisque la recherche avait lieu sous l'égide d'une autre police qu'on pouvait peut-être considérer comme concurrente, certains hauts fonctionnaires de la police régionale soupçonnaient peut-être qu'il se transmettait des renseignements à Ottawa.

Un troisième motif justifiant la crainte de l'évaluation est la bureaucratisation au sein de la police. Il est apparu que les dirigeants de la police se fiaient beaucoup à des évaluations du travail lorsqu'ils avaient à décider d'une promotion. Un mauvais rapport au début de la carrière nuisait gravement aux chances d'accéder même au poste de sergent. Étant donné l'importance des évaluations pour la carrière il n'est pas surprenant que de nombreux policiers n'aient donné que des réponses superficielles ou aient même tenté de tromper les enquêteurs.

La seule façon de combattre cette crainte de l'évaluation est de conserver l'appui des dirigeants de l'organisme. Il y avait trop de policiers et trop peu de temps pour que l'on puisse déjeuner ou prendre un verre avec tout le monde, ce qui rendait très important l'appui de la hiérarchie. L'équipe dînait souvent en compagnie du chef de cabinet du chargé de recherches et il s'est créé des liens amicaux entre ce dernier et les enquêteurs. L'appui d'un administrateur influent s'est avéré très utile; il est certain qu'il a fait savoir à ses subordonnés qu'il fallait collaborer avec les enquêteurs de l'Université.

LA RECHERCHE SUR LE TERRAIN EN ÉQUIPE

LA CONCEPTION FONCTIONNELLE

L'équipe était composée de quatre membres dont chacun remplissait des rôles différents. On ne peut simplement attribuer à chacun des membres de l'équipe une ou plusieurs fonctions distinctes; chez chacun des membres, cependant, certains traits prédominaient. La personnalité et le style de recherche différaient considérablement parmi les quatres membres, ce qui les rendait plus aptes à se spécialiser dans un rôle. La constitution d'une équipe de recherche doit tenir compte de ce que chaque personne est différente parce qu'une équipe de recherche est essentiellement un ensemble de fonctions de recherche. On doit choisir les membres de l'équipe pour leur aptitude à remplir les fonctions nécessaires parce que la recherche est une fonction d'équipe.

La doctrine en matière de méthodologie de recherche est étrangement silencieuse sur ce point. La plupart des ouvrages laissent entendre que le chercheur principal (ou les chercheurs principaux) abat une quantité monumentale de travail et que le rôle des enquêteurs sur le terrain n'est qu'un rôle subalterne d'assistance. Comme nous l'avons déjà souligné, la recherche sur le terrain exige de façon particulière que l'effort soit un effort d'équipe de façon à permettre la validation par l'interaction entre les membres de l'équipe et pour d'autres raisons que nous verrons plus loin.

NOTRE MODÈLE

Deux rôles ont été essentiels pour permettre l'accès pour fins de recherche dans le service de police. Le premier de ces rôles est celui du bailleur de fonds, qui, en l'occurrence, était le chargé de recherches. Le premier projet de recherche lui a été proposé et sa décision favorable a constitué une condition essentielle de la réalisation du projet.

Au sein du service, l'équipe avait un contact qui était au courant du projet de recherche et qui l'appuyait. Il était chef de cabinet et sa collaboration a été essentielle à la réussite de la recherche sur le terrain.

Nous allons maintenant étudier les diverses fonctions de l'équipe proprement dite. Le premier rôle est celui de l'homme de science qui polarise les soupçons des personnes qui font partie du système étudié. Au début, les policiers n'avaient aucune idée de la nature de la recherche et la crainte constante de l'évaluation était présente à chaque contact avec les enquêteurs. La présence d'un "homme de science" en train d'accomplir de façon visible une recherche systématique (telles les enquêtes sur les attitudes et les autres interviews à l'aide de questionnaires) a calmé les

soupçons des membres du système à l'étude. Sous le couvert de sa personnalité scientifique, l'homme de science gagne presque immédiatement la confiance des gens, et, ce qui est plus important, distrait les regards qui auraient pu se poser sur l'équipe de recherche.

Le second rôle est celui de stabilisateur. Il doit bien connaître les membres du système - il est encore mieux qu'il ait eu déjà des contacts avec eux. Les policiers doivent pouvoir lui faire confiance - il n'est pas radical, il parle le même langage qu'eux, il connaît leurs problèmes - en somme, le stabilisateur peut s'adresser aux participants du système social comme s'il était un des leurs. Il devrait de préférence avoir déjà fait partie de l'organisme à l'étude (ou d'un organisme semblable) tout en étant un universitaire. De cette façon, sa fonction, qui consiste à désamorcer tous les conflits possibles entre les enquêteurs et ceux qui font l'objet de l'étude est plus facile à remplir et la possibilité d'obtenir des "renseignements internes" est plus grande.

La troisième fonction est celle de l'enquêteur dont le rôle consiste principalement à enquêter. Ce qui plus est, l'enquêteur tente de stimuler le milieu sur lequel porte sa recherche. Le modèle de Salancik de stimulation du milieu explique très bien cette fonction[8]. Il est nécessaire d'interagir avec l'organisme pour le stimuler à agir, ce qui permet de comprendre sa nature d'après ses réactions. L'enquêteur sur le terrain, en évaluant avec soin l'effet de sa stimulation pourra qualifier la nature de la réaction. Cette technique est celle de l'observation active, par opposition à l'observation passive: il faut interagir avec un organisme pour l'étudier. Les données que l'on recueille sont produites par un processus sous-jacent et à partir de ces données il est possible de déduire la nature du processus.

Cette méthode présente de nombreux avantages. Elle permet une certaine souplesse dans la manipulation des conditions d'une réaction ce qui, à son tour, permet d'appréhender les conditions du comportement des organismes. La méthode est rigoureuse sur le plan de la théorie puisqu'elle révèle la structure et les procédures à l'intérieur d'un organisme et les rapports d'un organisme avec d'autres. On peut constater la mesure dans laquelle les organismes peuvent transformer les stimuli externes en événements auxquels ils sont aptes à réagir (c'est-à-dire le traitement des incidents critiques). Enfin, l'absence de variation dans les réactions indique ce qui constitue le comportement habituel d'un organisme.

La dernière fonction est celle de l'assistant de recherche qui joue plusieurs rôles dans l'équipe de recherche. Le premier de ceux-ci est d'accomplir plusieurs fonctions de recherche. Dans la présente étude, l'assistant de recherche a fait une revue des études scientifiques, des interviews, des enquêtes auprès de

"l'homme de la rue"; il a étudié des documents, des dossiers, des rapports et il a transcrit des enregistrements magnétiques.

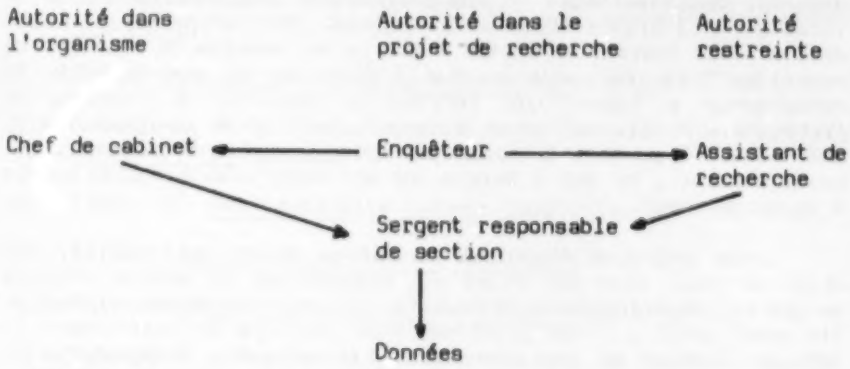
Son second rôle a été de valider les activités de recherche de l'enquêteur. Les expériences de Asch durant les années 30 ont démontré qu'il est difficile, lorsqu'on est seul, de résister à un consensus[16]. Par sa seule présence, l'assistant de recherche pouvait fournir un appui à l'enquêteur dans certaines situations de risque. En s'exposant à la place de l'enquêteur, l'assistant de recherche désamorce les questions délicates. Par exemple, lorsque l'équipe avait besoin de documents qu'on aurait pu hésiter à montrer à des étrangers, on dépêchait l'assistant de recherche et une décision stratégique par la police ("Est-ce qu'il convient de montrer ces documents confidentiels?") devenait une décision administrative ("Mon patron veut consulter certains dossiers et le surintendant l'autorise.").En dispersant de cette façon les possibilités de réaction négative, l'assistant de recherche dépersonnalise et désamorce les situations de risque. Cette fonction est une fonction d'appui comme le blocage au football ou la feinte au ballon-panier. (Voir le tableau 1).

La troisième fonction de l'assistant de recherche était d'absorber les frustrations, ce qui est aussi une fonction de soutien. La littérature scientifique est silencieuse quant à de nombreux aspects de la méthodologie. En agissant comme confidant des autres membres de l'équipe, l'assistant de recherche leur permet de liquider les antagonismes qu'entraînent les frustrations occasionnées par la recherche. Il s'agit là d'une simple fonction de dialogue qui donne une dimension humaine à la recherche. Ces aspects privés et sociaux de la recherche sont très importants pour la vie quotidienne de l'équipe. La plupart des ouvrages méthodologiques donnent l'impression que les enquêteurs sont des surhommes et ne s'arrêtent jamais pour manger, boire ou dormir ou pour jouir du commerce social de leurs collègues. Cette fonction est pourtant importante dans le processus de la recherche puisqu'elle permet de liquider des frustrations et d'échanger des idées.

Le fonctionnement de l'équipe ressemblait dans une certaine mesure à celui d'une unité militaire au combat. On retrouve toujours un chef de file, position qui pouvait être occupée par l'homme de science, le stabilisateur, l'enquêteur et même, assez souvent, par l'assistant de recherche. Le chef de file est au faîte d'une "formation en triangle" constituée par l'équipe de recherche; c'est lui qui est le plus exposé quand l'équipe de recherche entreprend une manoeuvre comportant des risques. Si la tâche devient trop difficile pour le chef de file les autres membres de l'équipe viennent lui porter secours. Le rôle en vertu duquel le chef de file s'expose à la place des autres membres de l'équipe peut s'interpréter comme une sorte de feinte. En désamorçant les questions délicates, le chef de file permet à l'équipe

d'avoir accès à des données qui, autrement, ne seraient peut-être pas disponibles. Tout comme l'assistant de recherche, le chef de file réduit les décisions stratégiques négatives des officiers supérieurs de la hiérarchie à des décisions administratives relevant du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires subalternes.

Tableau 1



CONCLUSION

À l'époque, surtout du point de vue de l'assistant de recherche, le processus de la recherche sur le terrain ne semblait pas suivre un plan ordonné. Il fallait tout voir, examiner tous les documents, interviewer tous les policiers. Le travail était très ardu et il semblait que l'on recueillait des masses de données de façon complètement désordonnée. Comme nous l'avons vu, cependant, la méthode de recherche reposait sur une stratégie cohérente et bien organisée et remplissait des fonctions utiles.

D'abord, la méthodologie employée a permis à l'équipe de comprendre un système social en effectuant une recherche sur le terrain à l'intérieur même de l'organisme. De cette façon, il a été possible de comprendre les données en contexte. Les faits hors de contexte n'ont aucune utilité, pas plus qu'un contexte sans les faits; la méthode de la convergence a permis la découverte simultanée des faits et du contexte. L'immersion dans la culture de l'organisme a permis de mieux comprendre les renseignements découlant des interviews, des documents et des sources extérieures et, compte tenu de ces données, la culture policière elle-même a livré ses secrets. C'est ainsi que l'étude a pu atteindre une validité empirique parce que l'équipe a compris les données relatives à l'organisme dans leur contexte propre.

Une deuxième fonction du processus de recherche, reliée de très près à la première, a été de permettre l'articulation d'une théorie au fur et à mesure de son développement. L'étude n'a pas été entreprise aux seules fins de permettre à quelqu'un de vérifier quelque théorie abstraite sur la légitimation de la police. Le processus n'a pas été conçu pour créer un cadre rigoureux sur le plan de la statistique permettant d'évaluer des hypothèses pour les rejeter ou les accepter. La méthodologie avait pour but de susciter des hypothèses en vue d'articuler une théorie des activités et de l'organisation de la police. Cet objectif, elle l'a atteint. Le travail en équipe a permis aux membres de discuter de nouvelles théories suscitées par l'étude et le processus de la convergence a fourni une rétroaction continue à l'équipe de recherche. Ainsi, au fur et à mesure que l'étude se poursuivait, une théorie a pu être articulée au sein du contexte plutôt qu'imposée à priori, ce qui a permis une attitude beaucoup plus souple à la recherche.

Le projet d'étude de la police était, en réalité, une étude de cas. Bien que Miles ait signalé que la méthode d'étude de cas est empiriquement douteuse[7], elle a eu un regain de faveur. Yin admet qu'il y a des problèmes mais réplique en réaffirmant le rôle de l'étude de cas comme outil de recherche systématique[17]. Il croit qu'on peut utiliser cette méthode de recherche qualitative car elle est empiriquement valide.

Comme on a dû s'en rendre compte, l'étude sur la police a été faite seulement au moyen de méthodes qualitatives. Étant donné que l'on a très peu soumis les hypothèses à des tests formels, il ne convenait pas de recourir à des méthodes quantitatives. Ces dernières sont incapables de saisir les subtilités de la culture d'un organisme; elles ne peuvent que mesurer les attitudes et comparer statistiquement des populations. Nous avons fait certaines comparaisons quantitatives à partir des interviews qui s'adressaient à de grands nombres, mais l'étude n'a fait aucun autre usage des méthodes quantitatives. Seules les méthodes qualitatives pouvaient saisir les renseignements pertinents et parfois déguisés qu'exigeaient l'articulation des hypothèses et la compréhension du contexte. On a beaucoup écrit sur la méthodologie de la recherche mais bon nombre de questions dont nous avons traité ne figurent pas dans la littérature scientifique. Le conflit actuel entre les écoles qualitatives et quantitatives ignore le fait fondamental que toute recherche est essentiellement qualitative. La recherche en équipe et le rôle des assistants de recherche ont été a peu près ignorés. Le processus d'articulation des hypothèses sur le terrain n'a été mentionné que sommairement dans des études de pointe par des partisans de l'école qualitative. Un des buts des présents articles est d'exhorter les chercheurs en sociologie, en sciences de la gestion et en sciences politiques à abandonner les techniques du passé et à tenter d'élaborer une façon intuitive d'aborder la recherche sur le terrain.

NOTES

1. Berger, P.L. et Luckman, T. The Social Construction of Reality. New York, NY: Doubleday, 1967.

2. Van Maanen Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

3. Mintzberg, H., D. Raisinghani et A. Théoret, The Structure of Unstructured Decision-Making. Administrative Science Quarterly, Vol. 21, 1976.

4. Priore Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

5. Samuelson, P.A., Social Indifference Curves. The Quarterly Journal of Economics, Vol.60, 1956.

6. Light, D. Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

7. Miles Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

8. Salancik Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

9. Dalton, M., Preconceptions and Methods in Men Who Manage, dans P.E. Hammond, (éditeur), Sociologists at Work. New York, NY: Basic Books, 1964.

10. Zelditch, M., Some Methodological Problems of Field Studies. American Journal of Sociology, Vol. 67.

11. Webb, E. et autres. Unobtrusive Measures. Chicago, IL: Rand McNally, 1966.

12. Orne, M.T. On the Social Psychology of the Psychological Experiment: With Particular Reference to Demand Characteristics and their Implications. American Psychologist, Vol. 17, 1962.

13. Jick, T. Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

14. Johnson, J.M. Doing Field Research. New York, NY: The Free Press, 1975.

15. Pettigrew Administrative Science Quarterly, Vol. 25, 1980.

16. Asch, S.E. Effects of Group Pressure upon the Modification and Distortion of Judgement, dans H. Guetzkow (éditeur), Groups, Leadership and Men. Pittsburgh, PA: Carnegie Press, 1951.

17. Yin, R. The Case Study Crisis: Some Answers. Administrative Science Quarterly, Vol. 26, 1981.